

Säkerhet i en ny tid

Säkerhet i en ny tid

FRITZES
OFFENTLIGA
PUBLIKATIONER

POSTADRESS: 106 47 STOCKHOLM
FAX 08-690 91 91, TELEFON 08-690 91 90
E-POST: fritzes.order@liber.se
INTERNET: www.fritzes.se

ISBN 0375-250X
ISSN 91-38-21462-8

SOU 2001:41

SOU
2001:41

Sårbarhets- och säkerhetsutredningen

Till statsrådet och chefen för Försvarsdepartementet

Genom beslut den 23 juni 1999 bemyndigade regeringen chefen för Försvarsdepartementet att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att analysera och lämna förslag till principer för en bättre helhetssyn vid planeringen för civilt försvar och beredskapen mot svåra påfrestningar på samhället i fred. Utredningens uppdrag har därefter utökats genom tilläggsdirektiv som beslutades den 15 juni 2000 och 7 december 2000.

Med stöd av bemyndigandet förordnades Åke Pettersson till särskild utredare med början den 1 mars 2000.

Till sakkunniga utsågs den 7 juni 2000 generaldirektören Ann-Louise Eksborg, dåvarande överdirektören Bo Riddarström, verksjuristen Key Hedström och verkställande direktören och f.d. sektionschefen Carl Mattsson samt den 2 november 2000 ämnesrådet Ulrica Gradin.

Som experter förordnades den 2 november 2000 filosofie doktor Torbjörn Gustavsson och den 7 december f.d. medicinalrådet Karl-Axel Norberg.

Konsulten Ulf Wennerberg har fungerat som sekreterare i utredningen sedan den 1 april 2000. Därutöver förordnades hovrättsassessorn Michael Cervin som sekreterare under tiden 1 april–31 maj 2000 och 1 december 2000 – 7 januari 2001 och kammarrättsfiskalen Ulrika Lärnestrand från och med den 25 april 2000.

Som resurspersoner i utredningen har medverkat överingenjören Manuel W. Wik och professorn Bengt Sundelius såvitt avser IT-säkerhet och skydd mot informationsoperationer respektive krishantering och forskning.

Utredningen har tagit namnet *Sårbarhets- och säkerhetsutredningen*.

Utredningen har genomfört besök, intervjuer och kartläggningar i syfte att definiera nuläge och problem inom utredningens arbetsområde. Intervjuer om erfarenheterna av nuvarande beredskapssy-

stem och behovet av förändringar har utgjort en viktig del av arbetet, liksom genomförd kartläggning och analys av gällande lagstiftning och de utredningar och rapporter som berör utredningens arbetsområde. Under arbetets gång har ett antal beskrivande och analyserande promemorior utarbetats. Dessa dokument har diskuterats i samband med seminarier som anordnades under hösten 2000 och tidigare i vår.

Utredningen överlämnar härmed betänkandet (SOU 2001:41) *Säkerhet i en ny tid*.

Sakkunniga Ann-Louise Eksborg, Bo Riddarström, Carl Mattsson och Key Hedström har var för sig avgett särskilt yttrande.

Stockholm den 11 maj 2001

Åke Pettersson

/ Michael Cervin
Ulrika Lärnestrand
Ulf Wennerberg

Innehåll

Sammanfattning	15
1 Bakgrund.....	31
1.1 Utredningens direktiv.....	31
1.1.1 Inledning	31
1.1.2 Referat av direktiven.....	31
1.2 Vissa förutsättningar för utredningsarbetet.....	39
1.3 Arbetets uppläggning.....	40
1.4 Vissa begrepp.....	42
1.5 Tidigare utredningar	44
2 Utvecklingstendenser och problembild inom krishanteringsområdet	51
2.1 En ny sårbarhet och förändrade säkerhetspolitiska förutsättningar.....	51
2.1.1 Beslut och utvecklingstendenser inom sårbarhets- och säkerhetsområdet	51
2.1.2 Några inslag i samhällsutvecklingen - trender och påverkansfaktorer	57
2.1.3 Sammanfattande bedömning.....	60
2.2 Brister i samhällets nuvarande krishanteringsförmåga	63
2.2.1 Problembild enligt utredningens direktiv	63
2.2.2 Erfarenheter från faktiska krisförlopp under 1990-talet.....	64
2.2.3 Erfarenheter som har redovisats vid utredningens resor, besök, seminarier och intervjuer	65
2.2.4 Sammanfattande bedömning.....	67

3	Utredningens grundsyn vad gäller krishantering i samhället	69
3.1	Mål för krishanteringsarbetet	69
3.1.1	Allmänt	69
3.1.2	Principiella synpunkter	69
3.1.3	Elförsörjningen – ett tillämpningsexempel	72
3.2	Det offentliga åtagandet inom krishanteringsområdet	74
3.2.1	Allmänt	74
3.2.2	Generella motiv för offentliga åtaganden	74
3.2.3	Möjliga uppgifter för offentliga organ i olika skeden av en allvarlig kris	77
3.3	Principer för krishantering i samhället	79
3.4	Sammanfattning och förslag	80
4	Finansiering och planering av samhällets insatser inom krishanteringsområdet	83
4.1	Finansiering av samhällets krishanteringsinsatser	83
4.1.1	Allmänt	83
4.1.2	Nuvarande finansieringsprinciper inom det civila försvaret och för beredskapen mot svåra påfrestningar på samhället i fred	84
4.1.3	Problem med nuvarande finansieringsprinciper inom det civila försvaret och för beredskapen mot svåra påfrestningar på samhället i fred	85
4.1.4	Alternativa finansieringsmetoder för offentligt bedriven eller offentligt reglerad verksamhet	86
4.1.5	Ett nytt finansieringssystem för samhällets krishantering.....	88
4.1.6	Sammanfattning och förslag	93
4.2	Planering av samhällets krishanteringsinsatser.....	95
4.2.1	Allmänt	95
4.2.2	Nuvarande planeringssystem inom det civila försvaret	95
4.2.3	Krav på ett nytt planeringssystem.....	97
4.2.4	Målformulerings- och inriktningsprocess för krishanteringsarbetet	98
4.2.5	System för kunskapsuppbyggnad.....	101
4.2.6	System för avvägning och resursstyrning.....	102

4.2.7	System för uppföljning och utvärdering	106
4.2.8	Ansvarsfördelningen i planeringsprocessen.....	106
4.2.9	Sammanfattning och förslag.....	107
5	Grundstruktur för krishantering i samhället	111
5.1	Huvuddragen i ett nytt krishanteringssystem	111
5.1.1	Allmänt.....	111
5.1.2	Nuvarande system för ledning och samordning inom det civila försvaret	113
5.1.3	Nuvarande ordning för hantering av svåra påfrestningar på samhället i fred	114
5.1.4	Krav på ett nytt system för krishantering i samhället.....	116
5.1.5	Det nya krishanteringssystemet	118
5.1.6	Tillsyn och lärande i krishanteringsarbetet.....	129
5.1.7	Sammanfattning och förslag.....	130
5.2	Krishanteringsorganisationen på nationell nivå.....	134
5.2.1	Allmänt.....	134
5.2.2	Det nationella krishanteringsorganet	134
5.2.3	Planeringsmyndigheten.....	143
5.2.4	Myndigheter med samverkans- och/eller bevakningsansvar	146
5.2.5	Sammanfattning och förslag.....	147
5.3	Länsstyrelsernas roll inom krishanteringsområdet.....	150
5.3.1	Länsstyrelsernas nuvarande uppgifter inom krishanteringsområdet.....	150
5.3.2	Behov av förändringar vad gäller länsstyrelsens nuvarande roll inom krishanteringsområdet.....	151
5.3.3	Länsstyrelsens framtida roll inom krishanteringsområdet.....	152
5.3.4	Samordning och samverkan över länsgränser	154
5.3.5	Sammanfattning och förslag.....	154
5.4	Kommunernas roll inom krishanteringsområdet	155
5.4.1	Kommunernas nuvarande uppgifter inom krishanteringsområdet.....	155
5.4.2	Behov av förändringar vad gäller kommunernas nuvarande roll inom krishanteringsområdet.....	156
5.4.3	Kommunernas framtida roll inom krishanteringsområdet.....	157

5.4.4	Samordning och samverkan över kommungränser.....	159
5.4.5	Sammanfattning och förslag.....	160
6	Strategi för ökad robusthet i den tekniska infrastrukturen	163
6.1	Utgångspunkter.....	163
6.1.1	Teknisk infrastruktur - vad är det?	163
6.1.2	Utvecklingstendenser som påverkar sårbarheten inom den tekniska infrastrukturen	164
6.2	Elförsörjningen.....	166
6.2.1	Beskrivning av det svenska elsystemet	166
6.2.2	Bedömning av sårbarheten inom elförsörjningen....	172
6.2.3	Utredningens slutsatser	174
6.3	Telekommunikationer.....	175
6.3.1	Beskrivning av de publika telekommunikationssystemen.....	175
6.3.2	Bedömning av sårbarheten i telekommunikationerna.....	178
6.3.3	Utredningens slutsatser	179
6.4	IT-verksamhet	180
6.5	Åtgärder för ökad säkerhet inom den tekniska infrastrukturen.....	181
6.6	Sammanfattning och förslag	185
7	Strategi för ökad IT-säkerhet och skydd mot informationsoperationer.....	187
7.1	Bakgrund.....	187
7.1.1	Samhällets beroende av informationsteknik (IT)	187
7.1.2	Vissa begrepp.....	189
7.1.3	Tidigare utredningar	192
7.2	Vision och strategi.....	194
7.2.1	Vision: Sverige skall vara ett föredöme inom IT-säkerhet.....	194
7.2.2	Ansvar för IT-säkerhet	194
7.2.3	Säker teknisk infrastruktur	195

7.2.4	Grundläggande krav för IT-säkerhet.....	195
7.2.5	Strategiska uppgifter	197
7.3	Samordningsorgan för IT-säkerhet.....	202
7.4	Funktionen för teknikkompetens inom IT-säkerhet	203
7.4.1	Allmänt.....	203
7.4.2	Motiv för ett statligt engagemang.....	204
7.4.3	Uppdragsgivare	206
7.4.4	Samverkan med andra organ	206
7.4.5	Teknikkompetensfunktionens uppgifter	207
7.4.6	Organisatoriska överväganden.....	216
7.5	IT-incidenthanteringsfunktionen	217
7.5.1	Allmänt.....	217
7.5.2	Motiv för ett statligt engagemang.....	218
7.5.3	Krav på IT-incidenthanteringsfunktionen	219
7.5.4	Sammanfattning av förslagen i PTS rapport	220
7.5.5	IT-incidenthanteringsfunktionens uppgifter	221
7.5.6	Förändringar jämfört med PTS rapport	231
7.5.7	Organisatoriska överväganden.....	235
7.6	Omvärldsanalysfunktionen	235
7.7	Ett system för certifiering av IT-produkter	237
7.7.1	Bakgrund	237
7.7.2	Behovet av tillit	238
7.7.3	Utvecklingen i omvärlden	239
7.7.4	Utvecklingen i Sverige	243
7.7.5	Utredningens förslag till certifieringsfunktion för IT-säkerhet i produkter	244
7.8	Sammanfattning av förslagen	247
8	Civil - militär samverkan	249
8.1	Bakgrund.....	249
8.2	Erfarenheter av civil-militär samverkan.....	250
8.3	Samhällets behov av stöd från Försvarmakten vid olika kriser	252
8.4	Utnyttjande av militära resurser vid civil krishantering	254
8.5	Samutnyttjande av resurser på Gotland.....	256

8.5.1	Befintlig organisation och ledningsstruktur.....	256
8.5.2	Behov av och möjligheter till samutnyttjande av resurser.....	257
8.5.3	Förändring av organisations- och ledningsstruktur	258
8.5.4	Syftet med en försöksverksamhet	259
8.6	Militär medverkan i humanitära biståndsinsatser	259
8.7	Sammanfattning och förslag	260
9	Långsiktiga sårbarhetsfaktorer - klimat och bioteknik ...	263
9.1	Bakgrund.....	263
9.2	Kunskapsläget	264
9.3	Effekter på sårbarhet, infrastruktur och hälsa	267
9.4	Forsknings och utvecklingsbehovet.....	268
9.5	Bioteknisk utveckling.....	269
10	Forskning för civilt försvar och krishantering.....	271
10.1	Resurser för nya uppgifter	272
10.2	Forskning till stöd för utbildning	273
10.3	Mellan kvalitet och relevans.....	274
10.4	Nuvarande hantering av forskning för det civila försvaret	277
10.5	Förslag till överblick och kvalitet	278
11	Tillsyn i säkerhetsarbetet	283
11.1	Inledning	283
11.2	Begreppet tillsyn.....	283
11.3	Viktiga förutsättningar för att skapa en effektiv tillsyn.....	285
11.4	Exempel på hur tillsynsuppgifter har reglerats på olika områden.....	286

11.5	Utredningens principiella syn vad gäller förutsättningar för en effektiv tillsyn i säkerhetsarbetet	295
11.6	Sammanfattning och förslag	297
12	Behovet av lagändringar m.m.	299
12.1	Inledning.....	299
12.2	Konstitutionella frågor	300
12.2.1	Normgivningen.....	300
12.2.2	Fri- och rättigheter	301
12.2.3	Regler för beredskap och krig.....	302
12.3	En generell definition av svåra påfrestningar på samhället i fred?.....	302
12.3.1	Tidigare förslag till definitioner	303
12.3.2	Utredningens slutsatser om teknik för lagändringar beträffande krishantering	306
12.4	Regler för kommuner och länsstyrelser	308
12.4.1	Vissa huvuddrag i den kommunala organisationen.....	308
12.4.2	Hemställan från Svenska Kommunförbundet	310
12.4.3	Närmare om innebörden av den kommunala självstyrelsen	311
12.4.4	Allmänt om tänkbara styrmedel	313
12.4.5	När sätts samhällets krisåtgärder på särskilda prov?	314
12.4.6	Närmare om omfattning och utformning av reformer.....	316
12.4.7	Ändrade befogenheter inom en kommun eller mellan kommuner?	317
12.4.8	Samordning mellan två län	320
12.5	Resurser för sjukvården	321
12.5.1	Normgivning.....	321
12.5.2	Central ledning inom sjukvården	322
12.5.3	Bakgrund till reformbehov.....	323
12.5.4	Utredningens slutsatser om reformbehovet	324
12.6	Elberedskap	328
12.6.1	Normgivning.....	328

12.6.2 Närmare om bakgrunden till nuvarande lagstiftning	329
12.6.3 Reformbehovet	330
13 Organisatoriska konsekvenser av utredningens förslag ..	333
13.1 Utgångspunkter	333
13.2 Översikt över utredningens organisationsförslag	334
13.2.1 Organisation för krishantering	334
13.2.2 Organisation för IT-säkerhet	336
13.2.3 Tillsynsorganisationen inom elområdet	337
13.3 Planeringsmyndigheten	339
13.3.1 Uppgifter	339
13.3.2 Dimensionering	343
13.4 Översikt över utredningens organisationsförslag	344
13.4.1 Allmänt	344
13.4.2 Konsekvenser för ÖCB	345
13.4.3 Konsekvenser för SPF	347
13.4.4 Konsekvenser för SRV	348
13.4.5 Konsekvenser för PTS, FRA och FMV	349
13.4.6 Konsekvenser för övriga myndigheter	350
13.5 Sammanfattning och förslag	351
14 Ekonomiska konsekvenser av utredningens förslag	353
15 Genomförandefrågor	355
15.1 Utredningsarbetet	355
15.2 Organisering av det nationella krishanteringsorganet och planeringsmyndigheten	356
15.3 Organisering av vissa IT-säkerhetsorgan	358
15.4 Organisering av en ny tillsynsorganisation inom elområdet	359
15.5 Organisering av övriga delar av myndighetsstrukturen inom krishanteringsområdet	359

15.6 Etablering av ett nytt planeringssystem för krishantering.....	360
15.7 Reformerad lagstiftning inom vissa områden	361
15.8 Överläggningar med kommunerna om uppgifter och ersättning i det nya krishanteringssystemet	361
15.9 Sammanfattning och förslag.....	361
Särskilda yttranden	363
Bilagor	
Bilaga 1 Kommittédirektiv.....	371
Bilaga 2 Tilläggsdirektiv	385
Bilaga 3 Tilläggsdirektiv	387
Bilaga 4 En ny målstruktur	389
Bilaga 5 Fyra nationella strukturer för krishantering prövas utifrån översvämningsfallen 1993, 1995 och 2000	403

Sammanfattning

Uppdraget

Sårbarhets- och säkerhetsutredningen skall enligt sina direktiv lämna förslag till principer för att åstadkomma en förbättrad helhetssyn när det gäller planeringen för civilt försvar och beredskapen mot svåra påfrestningar på samhället i fred. I uppdraget har också ingått att bedöma vilken organisatorisk eller strukturell indelning bör finnas inom detta område och vilka mål som skall gälla för samhällets förmåga under höjd beredskap och vid svåra påfrestningar på samhället i fred. Vidare har utredningen haft i uppdrag att föreslå åtgärder för en förbättrad IT-säkerhet och ett bättre skydd mot informationsoperationer.

I linje med de krav på helhetssyn som betonas i direktiven har utredningen valt att utforma ett system som skall kunna fungera vid allvarliga kriser på samhällsnivå. Utredningens krisbegrepp omfattar därför såväl höjd beredskap som allvarliga kriser i fredstid. Utredningen har försökt att undvika att använda begreppet svåra påfrestningar på samhället i fred. Detta begrepp avser främst den nationella nivån och tenderar att nedtona mycket allvarliga krissituationer som berör ett begränsat område, t ex en kommun eller ett län.

I betänkandet använder utredningen ofta begreppet krishantering. Med krishantering avser utredningen alla de åtgärder som före, under eller efter en allvarlig kris vidtas för att förebygga och motverka de skadeeffekter som krisen åstadkommer. När enbart de förebyggande och förberedande insatserna avses använder utredningen begreppet säkerhets- och beredskapsarbete. När enbart insatserna i en akut krissituation avses använder utredningen begreppet operativ krishantering.

Utredningens uppdrag har varit omfattande och komplext. Utredningstiden var enligt de direktiv som regeringen fastställde i juni 1999 tänkt att omfatta närmare två år. P.g.a. omständigheter

som utredningen inte råder över var det inte möjligt att starta utredningsarbetet förrän i mars 2000. En konsekvens av detta har varit att det inte har varit möjligt att gå på djupet i vissa resonemang på det sätt som hade varit önskvärt om utredningstiden hade varit tillräcklig. Med dessa förutsättningar har utredningen valt att koncentrera sig på övergripande och strukturella frågor för att på så sätt lägga grunden för ett fortsatt utvecklingsarbete.

Utvecklingstendenser och problembild inom krishanteringsområdet

De säkerhetspolitiska förutsättningarna har förändrats radikalt under 1990-talet. Inom den civila delen av totalförsvaret har detta medfört att verksamheter som syftar till att förbereda samhället för att möta ett storskaligt väpnat angrepp har tonats ned. Samtidigt har samhällsutvecklingen av helt andra skäl medfört att sårbarheten i den tekniska infrastrukturen har fått större betydelse som hotbild såväl i fredstid som vid en säkerhetspolitisk kris. Med teknisk infrastruktur avses främst elförsörjningen, telekommunikationerna och vissa typer av IT-system.

En annan konsekvens av nedtoningen av kriget som hotbild är att relationerna mellan militärt och civilt försvar har förändrats. Betoningen av det civila försvaret som en stödjande resurs i förhållande till det militära försvaret har inte längre samma aktualitet. Det är inte osannolikt att den tekniska infrastrukturen, snarare än militära resurser, kan vara ett primärmål för en eventuell angripares insatser.

Något som i detta sammanhang särskilt bör lyftas fram är möjligheterna för en angripare att genom intrång i eller skadegörelse på strategiska IT-system åstadkomma allvarliga störningar i vitala samhällsfunktioner.

Mot denna bakgrund står det klart att dagens system för krishantering i samhället har brister. De viktigaste av dessa är:

Kravet att en helhetssyn skall tillämpas vid planeringen för olika typer av krissituationer har inte fått ett tillräckligt genomslag i det säkerhets- och beredskapsarbete som bedrivs i samhället.

Det system för ledning och samordning som finns inom det civila försvaret är inte anpassat till dagens hotbild. Vissa inslag i systemet – bl.a. funktionsansvaret och funktionsindelningen – framstår som föråldrade och svåra att anpassa till de nya förutsättningarna.

Det finns svagheter i samhällets förmåga att hantera komplexa krissituationer. Detta gäller i första hand kriser som har en sådan svårighetsgrad och karaktär att de kräver medverkan från flera samhällsorgan på olika nivåer och inom olika sektorer.

Det saknas ett system för hantering av svåra påfrestningar på samhället i fred. Ett sådant system bör integreras med det system för ledning och samordning som bör finnas inom det civila försvaret.

De brister som finns i samhällets krishanteringsförmåga är tydligast på nationell nivå. Det finns dock ett behov av att precisera och utveckla områdesansvariga organs roller och ansvar också på andra nivåer. Kommunernas roll har särskilt betonats.

Formerna för planering och finansiering av säkerhets- och beredskapsarbetet måste förnyas. Nuvarande system och principer är alltför starkt kopplade till kriget som hotbild. Systemet måste anpassas till de behov som genereras av allvarliga fredstida kriser.

Den lagstiftning och det regelverk som har betydelse för samhällets krishantering behöver ses över. Brister finns framförallt i de bestämmelser som är tillämpliga på hanteringen av allvarliga kriser som inte är krig.

Också den utbildnings- och övningsverksamhet som bedrivs inom säkerhets- och beredskapsområdet måste förnyas. Den nuvarande verksamheten utgår i alltför stor utsträckning från fredsberedningstjänstens och det militära försvarets perspektiv.

Utredningens grundsyn vad gäller krishantering i samhället

Utredningen tar upp vissa principfrågor som har betydelse för uppdraget. Det gäller sättet att formulera mål för krishanteringsarbetet, det offentliga åtagandet inom krishanteringsområdet och vissa principer för organisation och ledning inom detta område.

Vad gäller målen för krishanteringsarbetet anser utredningen att mål också i fortsättningen bör formuleras för verksamheten inom det civila försvaret. Däremot bör särskilda mål inte formuleras för beredskapen mot svåra påfrestningar på samhället i fred. Istället bör skärpta säkerhetskrav ställas på verksamheter som kan generera allvarliga kriser i samhället. Av särskild betydelse i detta sammanhang är den tekniska infrastrukturen.

Utredningen anser att offentliga organ bör ta på sig ett särskilt ansvar för krissituationer som privata aktörer endast i begränsad utsträckning kan skydda sig emot genom egna åtgärder eller genom försäkringslösningar. Utredningen konstaterar också att

staten även i fortsättningen bör ta på sig ett särskilt ansvar för situationer som gäller höjd beredskap.

Vad gäller de olika skedena i en kris anser utredningen att offentliga organ måste ta på sig ett ansvar för ledning, samordning och prioritering av krishanteringsinsatserna i akuta krissituationer. En grundstruktur för hur detta arbete bör organiseras redovisas i betänkandet. I övrigt bör ansvaret delas mellan staten, kommunerna och privata aktörer.

Utredningen föreslår ett antal principer för organisation och ledning inom krishanteringsområdet. Utredningen anser att ansvars-, likhets- och närhetsprinciperna bör vara vägledande för förändringsarbetet inom detta område.

Ansvarsprincipen innebär att den som har ansvar för en verksamhet under normala förhållanden skall ha motsvarande ansvar under kris- och krigssituationer.

Likhetsprincipen innebär att en verksamhets organisation och lokalisering så långt som möjligt skall överensstämma i fred, kris och krig.

Närhetsprincipen innebär att kriser skall hanteras på lägsta möjliga nivå i samhället.

Finansiering och planering av samhällets insatser inom krishanteringsområdet

Utredningen redovisar ett antal generella principer för *finansieringen* av samhällets insatser före, under och efter en allvarlig kris. Utredningen har utgått ifrån att staten också i fortsättningen bör ha ett huvudansvar för att finansiera åtgärder som avser höjd beredskap.

Utredningen konstaterar att offentligt bedriven eller offentligt reglerad verksamhet inom krishanteringsområdet kan finansieras genom skatter, avgifter och egenfinansiering.

Enligt utredningens uppfattning är ingen av dessa finansieringsmetoder i alla sammanhang överlägsen de övriga. En prövning av vilken metod som bör användas bör därför göras i varje särskilt fall. Utredningen anser dock att avgifter bör kunna användas i större omfattning än nu – särskilt vad gäller infrastrukturområdet.

Utredningen konstaterar också att statens finansieringsansvar inom krishanteringsområdet främst bör avse extrema och osannolika händelser med mycket allvarliga och långtgående konsekvenser som är svåra att hantera på ett rationellt sätt för andra aktörer än

staten. Statens finansieringsansvar för åtgärder som avser höjd beredskap kan ses som ett specialfall av denna princip.

Vad gäller finansieringen av samhällets insatser före, under och efter en allvarlig kris redovisar utredningen i övrigt följande förslag:

- att förhandlingar bör upptas med kommunerna om utformningen av ett nytt ersättningssystem vad gäller kommunernas planeringsinsatser beträffande höjd beredskap och andra allvarliga krissituationer
- att kostnaderna för det fysiska skyddet till stor del bör finansieras genom egenfinansiering av byggherren vid nyproduktion
- att det är angeläget att man tar fram en policy för ersättning till de som har drabbats av konsekvenserna av allvarliga krissituationer.

Vad gäller *planeringen* redovisar utredningen ett förslag till nytt planeringssystem för samhällets insatser inom krishanteringsområdet.

Utredningen anser att tre typer av mål bör formuleras för samhällets krishanteringsarbete:

- mål som avser krishanteringsystemets förmåga
- mål som avser den grundläggande säkerhetsnivån inom samhällsviktiga områden
- mål som avser kompletterande åtgärder för höjd beredskap (civil försvar)

Utredningen tar också upp frågan om politikområdenas utformning inom krishanteringsområdet. Enligt utredningens uppfattning finns det anledning att bilda ett nytt politikområde benämnt civil krishantering. Till detta politikområde bör föras de insatser som krävs för att förverkliga de mål som utredningen har formulerat för samhällets krishanteringsarbete. Till det nya politikområdet bör också föras den verksamhet som nu sker inom politikområdet skydd mot olyckor. Utgiftsområdet totalförsvar skulle då bestå av två politikområden: militärt försvar och civil krishantering. Enligt utredningens uppfattning bör utgiftsområdet totalförsvar dessutom i fortsättningen benämnas säkerhet och beredskap. Detta återspeglar den vidgning av säkerhetsbegreppet som har skett på senare år.

Utredningen anser att det också i fortsättningen bör finnas en ekonomisk planeringsram för vissa insatser inom krishanteringsområdet. Ramen bör omfatta de säkerhets- och beredskapsinsatser som genomförs med inriktning på allvarliga krissituationer i samhället och som bekostas av staten med skatte- eller avgiftsmedel. Detta innebär att den ekonomiska planeringsramen bör omfatta såväl medel som avser beredskapen mot svåra påfrestningar på samhället i fred som medel som avser det civila försvaret. Kostnaderna för de statliga myndigheternas administrativa säkerhets- och beredskapskostnader bör dock ligga utanför ramen. Detsamma gäller kostnaderna för operativa krishanteringsinsatser och kostnaderna för återställningsarbetet efter en kris.

Grundstruktur för krishantering i samhället

Det krishanteringssystem som utredningen föreslår bygger på att det skall finnas tre typer av ansvar: områdesansvar, samverkansansvar och bevakningsansvar. Områdesansvar bör finnas på nationell, regional och lokal nivå. Av störst betydelse vid hanteringen av akuta krissituationer är områdesansvaret.

Med *områdesansvar* avses att det på varje nivå skall finnas ett organ som har det yttersta ansvaret för att krishanteringen anpassas till de behov som finns inom det aktuella geografiska ansvarsområdet och att de aktörer som finns inom detta område uppträder samordnat och effektivt vid hanteringen av krisen.

Med *samverkansansvar* avses att en central statlig myndighet åläggs att samverka med andra organ i syfte att tillgodose de krav på samordning som finns inom vissa sakområden som har betydelse för hanteringen av mycket allvarliga kriser i samhället.

Med *bevakningsansvar* avses att en central statlig myndighet åläggs att genomföra den omvärldsbevakning och att upprätthålla den kompetens som krävs för att myndigheten inom sitt verksamhetsområde skall kunna åstadkomma anpassningsförmåga och i övrigt tillgodose de krav som ställs på myndighetens verksamhet vid höjd beredskap.

Inriktningen av en myndighets samverkans- och/eller bevakningsansvar bör enligt utredningens förslag läggas fast i myndighetens instruktion. Kompletterande anvisningar kan vid behov ges i myndighetens regleringsbrev vad gäller verksamheten under ett förberedelse- och planeringsskede.

På *nationell nivå* bör områdesansvaret utövas av regeringen med stöd av ett *nationellt krishanteringsorgan*. Det nationella krishanteringsorganet bör knytas till Regeringskansliet och främst ha samordnande uppgifter. En del av ledamöterna i krishanteringsorganet bör vara fasta i den meningen att de bör ingå i krishanteringsorganet oavsett vilken typ av kris som är aktuell. Övriga ledamöter kan variera. I en akut och allvarlig krissituation bör ett kriskansli sättas upp med ett permanent organiserat kansli på myndighetsnivå som grund. I kriskansliet bör inrymmas de stödresurser som det nationella krishanteringsorganet behöver för att kunna arbeta effektivt under krisen. Under normala förhållanden bör det nationella krishanteringsorganet ha en stand by-funktion. Denna funktion innebär att krishanteringsorganet skall följa utvecklingen inom och utom landet vad gäller situationer som kan ge upphov till allvarliga kriser, hålla kontakt med krishanteringsorgan i andra länder och svara för att den egna organisationen är utbildad och övad, bl.a. utgående från scenarion som beskriver allvarliga krissituationer.

På nationell nivå bör också finnas planeringsresurser för omvärldsbevakning med inriktning på sårbarhets- och säkerhetsproblem av stor betydelse för samhället samt framtagning av ett samlat planeringsunderlag för avvägningen av de särskilda medel som krävs för att skapa förmåga att hantera mycket allvarliga kriser i samhället. En funktion bör också finnas med uppgift att samordna det forsknings- och utvecklingsarbete som avser krishantering på samhällsnivå samt risk- och sårbarhetsanalyser som avser förhållanden som kan ge upphov till kriser på denna nivå. Planeringsmyndigheten bör också ha uppgifter vad gäller informationshantering under allvarliga kriser. Utredningen ser en stark koppling mellan lednings-, samordnings- och informationsuppgifterna i sådana situationer. Dessa uppgifter - liksom uppgiften att fungera som kansli åt det nationella krishanteringsorganet - bör läggas på en *planeringsmyndighet*.

På *regional nivå* bör områdesansvaret utövas av länsstyrelsen. Utredningen konstaterar att länsstyrelsernas ansvar inom krishanteringsområdet behöver breddas och förtydligas. Länsstyrelsens roll bör framförallt inriktas på stöd åt kommunernas krishantering samt samordning av centrala myndigheters engagemang i krisförlopp på lokal och regional nivå. Tyngdpunkten i länsstyrelsens uppgifter i en krissituation bör ligga på samordning, samverkan och stöd - inte i första hand på övertagande av beslutsansvar från andra organ i samhället. Länsstyrelserna bör också ha uppföljnings-

, utvärderings- och tillsynsuppgifter vad gäller den kommunala krishanteringen.

På *lokal nivå* bör områdesansvaret främst avse kommunens egen verksamhet. Lednings- och samordningsansvaret bör utövas av kommunstyrelsen. Utredningen anser att kommunernas roll vid hanteringen av allvarliga kriser i samhället bör stärkas. Det är därför väsentligt att tilldela kommunerna ett planeringsansvar också för allvarliga krissituationer som inte avser höjd beredskap. Vidare finns anledning att ändra lagstiftningen vad gäller möjligheterna att inrätta särskilda krisledningsorgan inom en kommun. Det finns också anledning att vidtaga åtgärder för att underlätta samverkan över kommungränser i en situation då en kris berör flera kommuner.

Strategi för ökad robusthet i den tekniska infrastrukturen

Utredningen konstaterar att det finns anledning att ta ett samlat grepp om säkerhets- och beredskapsfrågorna inom den tekniska infrastrukturen. Detta beror på att det finns starka beroendeförhållanden mellan olika system och tjänster inom infrastrukturområdet. Utredningen redovisar dels specifika bedömningar och slutsatser avseende elförsörjningen och telekommunikationerna dels en övergripande strategi för att öka säkerheten inom den tekniska infrastrukturen.

Vad gäller elförsörjningen konstaterar utredningen att säkerheten i denna verksamhet måste förbättras. Detta gäller såväl elsystemets förmåga att motstå olika typer av väderfenomen som dess förmåga att motstå sabotage och krigshandlingar. Lagstiftningen inom detta område bör enligt utredningen förändras i syfte att skärpa säkerhetskraven. Vidare bör myndighetsorganisationen inom tillsynsområdet ses över i syfte att åstadkomma en effektivare tillsyn.

Vad gäller telekommunikationerna har utredningen konstaterat att det råder en viss osäkerhet om hur sårbar denna verksamhet är. Digitaliseringen av telekommunikationerna och konvergensen mellan telekommunikationer och IT-verksamhet har medfört att sårbarheten för IT-relaterade hot har ökat. Utredningen konstaterar vidare att telekommunikationerna är sårbara för omfattande och långvariga elavbrott.

Utredningen redovisar en övergripande strategi för att höja säkerheten inom den tekniska infrastrukturen. Strategin omfattar nedanstående åtgärder:

Lagstiftningen bör ses över i syfte att skärpa och precisera de säkerhetskrav som ställs på olika delar av den tekniska infrastrukturen.

Tillsynen av olika verksamheter inom den tekniska infrastrukturen bör effektiviseras.

Användare som har mycket höga krav på säkerhet i den tekniska infrastrukturen bör ställas inför skärpta krav på att de skall anskaffa reservanordningar.

Planeringen av det säkerhets- och beredskapsarbete som gäller den tekniska infrastrukturen bör samordnas bättre än idag.

Ökade resurser bör satsas på säkerhets- och beredskapsarbete vad gäller den tekniska infrastrukturen.

Elförsörjningen bör ges högsta prioritet i samhällets satsningar på säkerhets- och beredskapsarbete.

Strategi för ökad IT-säkerhet och skydd mot informationsoperationer

Utredningen redovisar ett antal åtgärder för att öka IT-säkerheten och för att förbättra skyddet mot s.k. informationsoperationer. Utredningen konstaterar att Sverige - till skillnad från många andra länder - saknar ett sammanhållet system för att hantera allvarliga IT-hot. Nuvarande verksamhet inom detta område är uppsplittrad på många organ i samhället och ansvarsfördelningen mellan dessa är i många fall oklar. Detta gäller också statens satsningar inom IT-säkerhetsområdet.

Med stöd av erfarenheter som har gjorts utomlands ser utredningen ett behov av följande funktioner inom IT-säkerhetsområdet:

En funktion för samordning på nationell nivå av åtgärder mot allvarliga IT-relaterade hot och IT-incidenter.

En funktion för kvalificerad omvärldsbevakning och omvärldsanalys inom IT-säkerhetsområdet.

En funktion för hantering av IT-incidenter (bevakning, statistik och varning av berörda systemägare).

En teknikkompetensfunktion inom IT-säkerhetsområdet (expert- och stödfunktion med hög teknisk kompetens).
Ett system för säkerhetsinriktad evaluering och certifiering av IT-produkter och IT-system.

Utredningen anser att staten måste ta ett ansvar inom dessa områden. Samtidigt betonar utredningen att varje verksamhetsansvarig och systemägare har ett ansvar för att säkra de egna systemen mot IT-intrång och andra typer av IT-hot. Statens roll bör enligt utredningen vara att stödja detta arbete och att svara för funktioner som samhället i övrigt har svårt att organisera.

Embryon till vissa av de funktioner som utredningen föreslår finns redan på vissa håll inom statsförvaltningen. Enligt utredningens uppfattning måste ambitionsnivån dock höjas och ansvaret tydliggöras. Utredningen föreslår följande ansvarsfördelning:

Samordningsfunktionen bör handhas av ett beredande och rådgivande organ inom Regeringskansliet. Organet bör ha företrädare för departement, myndigheter och näringslivet.

Omvärldsbevakningsfunktionen bör läggas på planeringsmyndigheten och integreras i denna myndighets samhällsinriktade omvärldsbevakning.

IT-incidenthanteringsfunktionen bör ges en organisatoriskt fristående ställning med anknytning till PTS. Efter en tvåårsperiod bör en utvärdering ske och slutlig ställning tas till huvudmannaskapet.

IT-teknikkompetensfunktionen bör ges en organisatoriskt fristående ställning med anknytning till FRA.

Systemet för säkerhetsinriktad evaluering och certifiering av IT-produkter och IT-system bör byggas upp av FMV.

I övrigt ser utredningen ett behov av författningsändringar för att stödja de förslag som utredningen har redovisat inom IT-säkerhetsområdet och skyddet mot informationsoperationer. Författningsändringar erfordras för att tillgodose följande behov:

En mycket hög sekretess behöver tillämpas inom IT-teknikkompetensfunktionen och IT-incidenthanteringsfunktionen. Detta kan kräva lagändringar.

En aktiv IT-kontroll med sanktionerade intrångsförsök i viktiga system måste kunna bedrivas. De lagtekniska förutsättningarna för detta behöver belysas.

Regler om obligatorisk incidentrapportering bör införas inom statsförvaltningen. Denna skyldighet för myndigheterna bör författningsregleras.

Civil-militär samverkan i krishanteringsarbetet

Utredningen tar upp olika frågor om samverkan mellan det militära försvaret och det civila samhället vid allvarliga kriser i fredstid. Den genomgång som utredningen har gjort visar att det finns goda möjligheter att genom en sådan samverkan nå större effektivitet i utnyttjandet av samhällets samlade resurser för att hantera allvarliga krissituationer. Erfarenheten från olika krissituationer visar att det militära försvaret kan bidra med värdefulla insatser och att samverkanspotentialen ännu inte är fullt utnyttjad.

Utredningen anser att vissa åtgärder bör vidtas för att utveckla samarbetet:

En inventering av de författningsmässiga hinder som kan finnas mot en fördjupad civil-militär samverkan bör göras. Därefter bör de författningar som utan anledning lägger hinder i vägen ändras.

Det är väsentligt att ge civila myndigheter en bättre överblick över vilka möjligheter och begränsningar som det militära försvaret har att stödja det civila samhället vid allvarliga krissituationer i fred.

Gotlandsförsöket är ett exempel på att särskilda organisationsformer i vissa fall kan utveckla samarbetet. Förutsättningar kan finnas för lokala insatser av detta slag också på andra håll.

Utredningen anser att det finns anledning till ett utvecklat samarbete mellan militära och civila myndigheter också vid humanitära insatser under civil ledning utomlands.

Långsiktigt verkande faktorer som påverkar samhällets sårbarhet

Utredningen tar upp vissa faktorer som på lång sikt kan få avsevärda konsekvenser för samhällets sårbarhet. Det rör sig bl.a. om klimatförändringar dels om utvecklingen inom det biotekniska området.

Teknisk infrastruktur anläggs ibland utan att tillräcklig hänsyn tas till väderhändelser som inträffar sällan med nuvarande klimat. Utredningen anser att det i samhällets säkerhets- och beredskapsarbete bör ingå göra analyser av långa klimatologiska mätserier för att ge en bättre grund för bedömning av känslighet och sårbarhet i såväl nuvarande som framtida klimat.

Den biotekniska utvecklingen medför både naturliga mutationer i virus och andra mikroorganismer och avancerade möjligheter att gentekniskt förändra växters, djurs och människors egenskaper. Utvecklingen inom detta område kan även få säkerhetspolitiska konsekvenser och bidra till att öka risken för allvarliga och omfattande epidemier. Samhällets säkerhets- och beredskapsarbete bör enligt utredningens uppfattning inrymma även dessa perspektiv såväl i planering som i insatser för forskning och utveckling.

Inom båda dessa områden krävs enligt utredningens uppfattning att landet aktivt medverkar i ett långsiktigt inriktat internationellt samarbete. Det rör sig i båda fallen om globala förändringar som främst kan hanteras genom internationellt samarbete. Enligt utredningens uppfattning är det också angeläget att ha en hög ambitionsnivå i forskningen inom dessa områden och att beakta sårbarhetsaspekterna vid genomförandet av olika typer av forskningsinsatser.

Forskning för civilt försvar och beredskapen mot allvarliga kriser i fred

Utredningen ser ett ökat behov av forskning och utveckling i syfte att förbättra samhällets förmåga att klara allvarliga kriser. Planeringsmyndigheten bör fungera som beställare av sådan forskning och bör svara för att sammanställa behovet av tvärspektoriell forskning och utveckling inom detta område.

I övrigt redovisar utredningen ett antal förslag för att främja forsknings- och utvecklingsverksamheten inom krishanteringsområdet:

En mångfald av forskargrupper bör uppmuntras.

Många organ bör engageras som beställare och mottagare av forskning och studier.

Mångfalden av utförare och beställare bör knytas samman i ämnes- eller problemfokuserade nätverk tvärs över myndigheter och forskargrupper.

En sekretariatsfunktion krävs för att driva arbetet inom nätverken framåt, initiera studiegrupper, föreslå nya problemområden, ordna seminarier och konferenser.

Tillsyn i säkerhetsarbetet

Utredningen ser skärpta säkerhetsbestämmelser inom vissa områden och en effektivare tillsyn som viktiga åtgärder för att åstadkomma en större säkerhet i samhället. Enligt utredningens uppfattning är det väsentligt att säkerhetskraven formuleras tydligt, att tillsynsansvaret är klart definierat, att erforderlig kompetens och tillräcklig bemanning finns vid de tillsynsansvariga myndigheterna, att säkerhetsaspekterna ges ett tillräckligt utrymme i den tillsyn som bedrivs och att tillsynsorganen har tillräcklig självständighet gentemot den verksamhet som tillsynen avser.

Mot denna bakgrund föreslår utredningen vissa förändringar i tillsynsorganisationerna på el- och trafikområdena. Utredningens förslag innebär:

- att en ny tillsynsmyndighet bildas inom elområdet genom en sammanläggning av Elsäkerhetsverket, nätavdelningen vid Energimyndigheten och beredskapsfunktionen vid Svenska kraftnät

- att en central tillsynsfunktion för dammsäkerhet avseende såväl kraftverksdammar som dammar för industriändamål bildas och knyts till den nya tillsynsmyndigheten inom elområdet

- att länsstyrelsernas tillsynsresurser inom dammsäkerhetsområdet förstärks

- att trafikinspektionerna i princip bör vara organisatoriskt, ekonomiskt och administrativt fristående i förhållande till respektive trafikverk.

Behov av lagändringar, m.m.

Utredningen har valt att i en resonerande text redovisa de behov av författningsändringar som förslagen ger upphov till. Vid genomförandet av dessa förändringar finns det anledning att beakta resultatet av andra pågående utredningar med inriktning på lagstiftnings-

frågor. Vidare behöver en samordning ske med resultatet av de s.k. sektorsgenomgångar som pågår inom Regeringskansliet.

Utredningen ser behov av författningsändringar inom främst tre områden: viss lagstiftning och andra författningar som gäller kommunernas och länsstyrelsernas verksamhet under allvarliga kriser, möjligheterna att i allvarliga situationer omfördela resurser inom hälso- och sjukvården och behovet av skärpta säkerhetsbestämmelser och en effektivare tillsyn inom elförsörjningen. Dessutom ser utredningen ett behov av förändrad lagstiftning till stöd för vissa av de förslag inom IT-säkerhetsområdet som redovisats.

Organisatoriska konsekvenser av utredningens förslag

De mest långtgående organisatoriska konsekvenserna av utredningens förslag sker på central nivå. De förslag som avser den centrala nivån får strukturella konsekvenser med nybildning av vissa myndigheter och nedläggning av andra som följd. Lokala och regionala organ ges vidgade uppgifter och ett vidgat ansvar. Några strukturella förändringar inträffar dock inte på denna nivå. De vidgade uppgifterna förutsätter resursförstärkningar i den lokala och regionala krishanteringsorganisationen (kommuner och länsstyrelser).

Inom Regeringskansliet nybildas två organ: ett nationellt krishanteringsorgan och ett samordningsorgan för IT-säkerhet. På central myndighetsnivå nybildas en planeringsmyndighet och vissa IT-säkerhetsorgan. De senare omfattar en IT-incidenthanteringsfunktion, en teknikkompetensfunktion och ett system för säkerhetsinriktad evaluering och certifiering.

Förslagen medför att ÖCB och SPF bör läggas ned. En stor del av de uppgifter som dessa myndigheter har inom planerings- och samordningsområdet respektive informationsberedskapen bör dock överföras till planeringsmyndigheten. Begränsade uppgifter kan också behöva överföras från SRV till planeringsmyndigheten.

Utredningen föreslår också att ett nytt huvudmannaskap införs för SRV:s skolverksamhet. Anledningen är att utredningens förslag förutsätter en ny inriktning av den utbildningsverksamhet som riktar sig till kommunerna och ett ökat inflytande för dessa över utbildningens inriktning.

Bildandet av planeringsmyndigheten samt nedläggningen av ÖCB och SPF frigör 50–60 årsarbetskrafter jämfört med dagens organisation. Bildandet av de IT-säkerhetsorgan som knyts till

PTS, FRA och FMV kräver dock ett nytillskott om 30–35 årsarbetskrafter. Förstärkningen av länsstyrelsernas resurser inom krishanteringsområdet kan beräknas kräva ett resurstillskott på motsvarande 20 årsarbetskrafter.

Sammantaget medför detta att de förändringar som utredningen föreslår inom den statliga myndighetsorganisationen kan genomföras utan personalförstärkningar. Däremot krävs ett nettotillskott av resurser till den kommunala krishanteringsverksamheten. Utredningen vill dock inte ange någon storlek på detta resurstillskott m h t de överläggningar som bör hållas med kommunerna.

Ekonomiska konsekvenser av utredningens förslag

Vissa av utredningens förslag medför ökade kostnader. Det rör sig dels om ökade satsningar på sårbarhetsreducerande åtgärder inom den tekniska infrastrukturen dels om det nettotillskott av resurser som krävs för att kommunerna skall kunna axla sin nya roll i krishanteringssystemet. Som framgick ovan sker dessutom en betydande omfördelning av kostnader inom den statliga myndighetsorganisationen.

Utredningen föreslår att de ökade kostnaderna för sårbarhetsreducerande åtgärder inom den tekniska infrastrukturen och inom den lokala krishanteringsorganisationen finansieras genom omfördelning inom det civila försvarets ekonomiska planeringsram samt genom realisering av vissa besparingsmöjligheter i SRV:s skolverksamhet.

Utredningens bedömning av att det finns besparingsmöjligheter i SRV:s skolverksamhet bygger på det underlag som RRV har tagit fram på uppdrag av regeringen. Granskningen visar bl.a. att kapacitetsutnyttjandet i SRV:s skolverksamhet uppgick till 60 % under år 2000. Dessutom är viss pliktutbildning enligt RRV överdimensionerad.

Genomförandefrågor

Utredningen har i betänkandet redovisat huvuddragen i ett nytt krishanteringssystem. Betänkandet kan – vad gäller detaljeringsgraden – jämföras med den utredning som Försvarets rationaliseringsinstitut redovisade år 1984. Denna utredning bildade grund för

det ledningssystem för det civila försvaret som ännu tillämpas i sina huvuddrag.

Ett genomförandearbete återstår innan det nya krishanteringssystemet kan träda i kraft. Enligt utredningens uppfattning bör man prioritera de organisatoriska och författningsmässiga åtgärder som krävs för att etablera det nya krishanteringssystemet.

Genomförandearbetet omfattar insatser inom bl.a. följande områden:

- Organisering av det nationella krishanteringsorganet och planeringsmyndigheten.

- Organisering av vissa IT-säkerhetsorgan.

- Organisering av en ny tillsynsorganisation inom elområdet.

- Organisering av övriga delar av myndighetsstrukturen inom krishanteringsområdet.

- Etablering av ett nytt planeringssystem för krishanteringsarbetet.

- Reformerad lagstiftning inom vissa områden.

- Överläggningar med Svenska kommunförbundet om uppgifter och ersättning för kommunerna i det nya krishanteringssystemet.

1 Bakgrund

1.1 Utredningens direktiv

1.1.1 Inledning

Sårbarhets- och säkerhetsutredningen skall enligt regeringens uppdrag (dir. 1999:63) analysera och lämna förslag till principer för att åstadkomma en förbättrad helhetssyn när det gäller planeringen för civilt försvar och beredskapen mot svåra påfrestningar på samhället i fred. Följande avsnitt är en sammanfattning av direktiven och av de uppdrag som regeringen genom särskilda beslut har gett utredningen. En fullständig redogörelse för direktiven finns i *Bilaga 1–3*.

1.1.2 Referat av direktiven

Riksdagens beslut om säkerhets- och försvarspolitikerna år 1995 och 1996¹ innebar en utvidgad syn på samhällets hantering av hot och risker. De resurser som avdelats för mer traditionella säkerhetspolitiska hotsituationer skall kunna utnyttjas för att komplettera samhällets resurser i övrigt för att hantera hot, risker och svåra påfrestningar. Mot bakgrund därav skall totalförsvarsresurserna utformas så att de även kan användas vid internationella fredsfrämjande och humanitära insatser samt för att stärka samhällets förmåga att förebygga och hantera svåra påfrestningar på samhället i fred. Det vidgade säkerhetsbegreppet medför att det är svårt att i dag dra en skarp gräns mellan vad som är säkerhetspolitiska hot i traditionell mening och vad som är risker i fredssamhället.

¹ Prop. 1995/96:12, bet. 1995/96 UFöU1, rskr. 1995/96:44, bet. 1995/96:FöU1, rskr. 1995/96:45–46 och prop. 1996/97:4, bet. 1996/97:UFöU1, rskr. 1996/97:36.

Det civila försvaret

Det civila försvarets förmåga grundas främst på samhällets inneboende stabilitet och flexibilitet inför skilda slag av störningar. Denna basförmåga kompletteras genom planeringen för det civila försvaret med de särskilda beredskapsåtgärder som vidtas med utgångspunkt i krav som ställs vid i första hand ett väpnat angrepp. En viktig grund för planeringen inom det civila försvaret är den s.k. ansvarsprincipen som innebär att den som har ansvar för en verksamhet i fred även skall ha det i krig. Med utgångspunkt i ansvarsprincipen har statsmakterna sedan mitten av 1980-talet för planeringsändamål delat in samhället i funktioner. Funktionerna är samhällssektorer som i krig är av särskild betydelse för totalförsvaret. För varje funktion finns en funktionsansvarig myndighet som har till uppgift att samordna planeringen inom funktionen. Överstyrelsen för civil beredskap har till främsta uppgift att leda och samordna det civila försvarets beredskapsförberedelser vid de funktionsansvariga respektive områdesansvariga myndigheterna. Inom Regeringskansliet har Försvarsdepartementet ett samordnande ansvar för totalförsvarsfrågor. Sedan 1987 års försvarsbeslut används en s.k. ekonomisk planeringsram som ett styr- och avvägningsinstrument. Planeringsramen omfattar främst investeringar för beredskapsändamål som bedöms så viktiga att de skall finansieras med särskilda medel över statsbudgeten. I nuläget ingår 10 av de 18 funktionerna i den ekonomiska ramen. Övriga beredskapsåtgärder, främst planering, finansieras inom ramen för de ordinarie myndighetsanslagen. De skilda verksamheterna inom det civila försvaret är i flera fall starkt inbördes beroende. De har också i olika grad ett samband med det militära försvaret. Beroendeförhållandena mellan verksamheterna för det civila försvaret medför att det inte är meningsfullt att ta ställning till inriktningen av de olika verksamheterna var för sig.

Det civila försvaret är starkt beroende av i vilken utsträckning det fredstida samhället har en inbyggd uthållighet och förmåga till omställning. Ett sårbart samhälle kräver mer långtgående och omfattande beredskapsförberedelser än ett samhälle som präglas av robusthet och flexibilitet. De senaste årens samhällsutveckling har inneburit en ökad användning och därmed även beroende av sårbara tekniska infrastruktursystem såsom elförsörjning, telekommunikationer och informationsförsörjning. Beroendeförhållandena gör att svåra störningar på ett område snabbt kan medföra allvarliga konsekvenser för samhällets funktionsförmåga.

Nämnda områden kan därmed även i stor utsträckning bedömas vara gränssättande för det civila försvarets och därmed totalförsvarets förmåga.

Regeringen har i propositionen Förändrad omvärld – omdanat försvar (1998/99:74) redovisat sin syn på utvecklingen av informationsteknik och dess påverkan på samhällets sårbarhet. Mängden information ökar i samhället och information i olika former kan förmedlas snabbare och till en allt större grupp mottagare. Samtidigt som systemen utvecklas och förbättras blir de allt mer sammansatta. Beroendet av IT-system gör att många vitala samhällsfunktioner har svårigheter att lösa sina uppgifter om datasystem slås ut. Det finns i många fall både förmåga och vilja att på illegal väg få tillgång till informationssystem för att därmed kunna förvränga eller förstöra viktig information. Detta kan vara en del i en krigsaktivitet men det kan också vara ett medel som utnyttjas av grupper eller enskilda aktörer i annat syfte. Informationskrigföring bedöms potentiellt vara en viktig metod för att försöka påverka ett lands lednings- och informationssystem.

Regeringen har i samma proposition redovisat en bedömning av den säkerhetspolitiska utvecklingen sedan år 1996 och redogjort för vilka konsekvenser utvecklingen haft för totalförsvarets beredskap, omfattning, utveckling och förnyelse. Av propositionen framgår att regeringen inte anser att det finns någon risk för invasion syftande till ockupation av Sverige under den närmaste tioårsperioden, förutsatt att Sverige har en grundläggande förmåga till försvar. Vad avser förmågan till anpassning anger regeringen att det civila försvaret på kort sikt (enstaka år) skall kunna utveckla en sådan förmåga hos viktiga samhällsfunktioner att samhället kan motstå mer omfattande insatser av fjärrstridsmedel och begränsade luftrörliga insatsstyrkor. Det civila försvaret skall kunna bidra till den samlade förmågan att på medellång sikt (inom fem år) kunna möta ett väpnat angrepp som innebär omfattande militära operationer och att på lång sikt (mer än tio år) kunna möta flera olika typer av väpnade angrepp.

Svåra påfrestningar på samhället i fred

Våren 1997 beslutade riksdagen om en ambition för beredskapen mot svåra fredstida påfrestningar. Regeringen har i skr. 1998/99:33 om beredskapen mot svåra påfrestningar på samhället i fred redovisat sin uppfattning om synen på begreppet svåra påfrestningar på

samhället i fred. I skrivelsen finns en redogörelse för övervägandena och förslagen i rapporten (Ds 1998:32) Skyldigheter och befogenheter vid svåra påfrestningar på samhället i fred. Enligt rapporten utgör en svår påfrestning inte en enskild händelse i sig, exempelvis en olycka, sabotage osv. utan är ett tillstånd som kan uppstå när en eller flera händelser utvecklar sig eller eskalerar till att omfatta flera delar av samhället. Tillståndet är av en sådan omfattning att det uppstår allvarliga störningar i viktiga samhällsfunktioner eller att det hotar grundläggande värden av olika slag i samhället och kräver att insatser från flera olika myndigheter och organ samordnas för att kunna hantera situationen och därmed begränsa konsekvenserna. Svåra påfrestningar kan enligt rapporten sägas utgöra olika slag av extrema situationer med låg sannolikhet som skiljer sig åt i sak. De områden som anges i propositionen (prop. 1996/97:11) om beredskapen mot svåra påfrestningar i samhället i fred är exempel på inom vilka områden sådana situationer kan uppstå. Exemplifieringen är givetvis inte heltäckande men tillsammans täcker områdena ett brett spektrum av möjliga händelser. Enligt rapporten är det inte möjligt eller ens önskvärt att, i generella termer, dra en skarp gräns mellan vad som är en händelse som kan innebära svåra påfrestningar på samhället i fred och vad som inte är det. Eftersom samhället skall ha en beredskap och förmåga att hantera alla typer av händelser i fred är det sålunda inte heller nödvändigt att definiera en sådan generell gräns. Regeringen har i skrivelsen angett att regeringen i allt väsentligt inte hade något att invända mot vad som redovisats i rapporten. Förvarsutskottet delade regeringens bedömning (bet. 1998/99:FöU3).

Planeringen mot svåra påfrestningar är inte en del av totalförvarsplaneringen utan genomförs inom ramen för berörda departements och myndigheters reguljära planering. Enligt 1996 års totalförvarsbeslut skall emellertid totalförvarsresurserna kunna användas för att stödja samhället vid svåra fredstida påfrestningar. Någon samordnande myndighet för beredskap mot fredstida påfrestningar är inte utsedd. Inom Regeringskansliet har Förvarsdepartementet ett samordnande ansvar. Beredskapen mot svåra påfrestningar på samhället i fred kan karaktäriseras som ett system som syftar till att kunna bedöma samhällets förmåga att förebygga och hantera extrema fredstida situationer samt att vid behov kunna vidta åtgärder för att förbättra denna förmåga. Planeringen i fråga om förebyggande åtgärder genomförs av sektorsansvariga myndigheter medan förberedelser för krishantering sker hos både sek-

torsansvariga myndigheter och geografiskt områdesansvariga myndigheter. För finansieringen av åtgärder mot svåra påfrestningar på samhället i fred finns inte någon särskild ekonomisk ram avsatt. Finansieringen av åtgärder sker inom ramen för berörda myndigheters ordinarie förvaltningsanslag. Regeringen beslutade den 4 mars 1999 att berörda departement skall genomföra sektorsvisa genomgångar av behovet av åtgärder och en översyn av författningsreglering m.m. inom de områden som kan bli berörda vid en svår påfrestning på samhället i fred.

Problemen med nuvarande planeringssystem

En central del i 1996 års totalförsvarsbeslut är att en helhetssyn skall prägla samhällets satsningar och åtgärder för att förebygga och hantera hot och risker i såväl fred som krig. Det civila försvarets förmåga vid ett väpnat angrepp kan sägas utgöra summan av samhällets förmåga vid och beredskap mot såväl fredstida normala störningar som fredstida allvarliga störningar eller svåra påfrestningar samt samhällets åtgärder för de specifika krav som ett krig ställer. Beredskapen mot svåra påfrestningar på samhället i fred grundas genom basförmågan mot normala störningar och genom kompletterande beredskapsåtgärderna för ett krig. Endast inom vissa områden genomförs för närvarande direkta åtgärder när det gäller beredskapen mot svåra fredstida påfrestningar. Som exempel kan nämnas kärnenergiområdet.

Den åtgärdsmissiga gränsdragningen mellan svåra fredstida påfrestningar och krig upplevs många gånger som diffus. Som exempel kan nämnas el- och teleområdena. Oavsett anledningen till avbrott krävs i stort sett samma slag av åtgärder. Det är dessutom ofta samma aktörer som planerar alla åtgärder för att hantera alla händelser i hotskalan, dvs. från mindre olyckor över svåra påfrestningar till väpnat angrepp.

Regeringen anger i regleringsbrev till myndigheterna dels funktionsmålen enligt försvarsbeslutet, dels verksamhetsmål som är en nedbrytning av funktionsmålen. Av funktionsmålen framgår att de resurser som skapas för det civila försvaret skall kunna utnyttjas vid svåra påfrestningar på samhället i fred och för internationella fredsfrämjande och humanitära insatser. Verksamhetsmålen är dock utformade utifrån målet för väpnat angrepp och krig i vår omvärld. Regeringen anger vidare i regleringsbrev särskilda mål för beredskapen mot svåra påfrestningar. En sektorsmyndighet som i

flera fall även är funktionsmyndighet skall med utgångspunkt i en grundläggande förmåga mot vardagliga olyckor, utforma resurser för att ha en god beredskap i händelse av svåra påfrestningar på samhället i fred men också vidta ytterligare åtgärder som behövs för krigets specifika krav. Myndigheten skall dock ta hänsyn till båda målen och därmed göra avvägningar så att den totala nyttan med resurserna blir så stor som möjligt. De former för planering som nu tillämpas underlättar inte detta och kan därmed leda till olämplig allokering av resurser. Detta leder också till risk för att samhället inte har en god förmåga mot svåra påfrestningar på samhället i fred.

I planeringen har helhetssynen ännu inte börjat tillämpas i särskilt stor utsträckning. För att finansiera beredskapsåtgärder för att motstå ett krig finns som ovan nämnts särskilda medel avsatta inom den civila ekonomiska planeringsramen. De brister som successivt kan visa sig inom området svåra påfrestningar skall däremot avhjälpas genom att åtgärder vidtas och finansieras av respektive myndighets anslag inom andra utgiftsområden. Inom varje samhällssektor kommer således åtgärderna för att motstå svåra påfrestningar att avvägas mot åtgärder för andra mer normala fredstida uppgifter men inte mot andra beredskapsåtgärder. Åtgärder som vidtas för det civila försvaret med avseende på krigets krav utformas endast i mycket begränsad utifrån den nytta åtgärden kan ha vid svåra påfrestningar. De 2,4 miljarder kronor som årligen satsas på det civila försvaret kan i och för sig ge viktiga effekter på förmågan vid svåra påfrestningar men det sker på ett indirekt och osystematiskt sätt.

Utredningens uppdrag

Den särskilde utredaren skall ta fasta på vad som sagts om svåra påfrestningar på samhället i fred i regeringens skrivelse 1998/99:33 och särskilt beakta följande frågeställningar:

Hur planeringen för civilt försvar och svåra påfrestningar på samhället i fred bör utformas för att samhället skall få bästa möjliga beredskapsförmåga.

Utredaren skall föreslå former för en systematisk planering som tillgodoser samhällets behov av förmåga när det gäller beredskapen mot svåra påfrestningar på samhället i fred, civilt försvar och att kunna bidra till internationella fredsfrämjande och humanitära in-

satser. Planeringen skall utformas så att den inom varje område, dvs. funktion/sektor, kan ses som ett sammanhängande system för olika former av hot.

Med tillämpning av ansvarsprincipen skall beredskapen byggas "underifrån", dvs. utgångspunkten skall vara samhällets basförmåga och den reguljära fredsverksamheten och att åtgärder sedan successivt vidtas utefter hela hotskalan från svåra påfrestningar till krig. Det skall även prövas om det finns behov av att skilja på åtgärder vidtagna för krig respektive för en svår påfrestning på samhället i fred.

En utvecklad helhetssyn i planeringen av beredskapsåtgärder kan innebära att behovet av att vidta åtgärder för höjd beredskap förändras. Utredaren skall belysa detta och därmed även ta hänsyn till den i prop. 1998/99:74 redovisade anpassningsfilosofin som innebär att beredskapsåtgärder för krig kan ominriktas och att åtgärder kan skjutas på framtiden.

Vilken organisatorisk eller strukturell indelning bör finnas?

Myndigheter som har uppgifter när det gäller beredskapen mot svåra påfrestningar på samhället i fred har ofta även uppgifter inom någon av funktionerna för civila försvaret. Utredaren skall pröva om behovet av funktionsindelning kvarstår eller om funktionsbegreppet skall få en ny innebörd. Om funktionsbegreppet skall bibehållas skall utredaren, mot bakgrund av den förändrade hotbilden, även analysera om det finns funktioner för det civila försvaret som inte längre behövs men också om det finns behov av nya funktioner. En analys skall även göras av vilka myndigheter som bör ingå i funktionerna.

Utredaren skall, efter analys av nuvarande ansvars- och rollfördelning, föreslå hur utformningen av en tvärsektoriell samordning för IT-säkerhet och skydd mot informationskrigföring bör utformas. Utredaren skall beakta vad regeringen redovisat i propositionen Förändrad omvärld – omdanad försvar (prop. 1998/99:74).

Vilka mål skall gälla för samhällets förmåga under höjd beredskap och vid svåra påfrestningar på samhället i fred?

I 1996 års försvarsbeslut fastställde riksdagen uppgifter för det civila försvaret och mål för varje funktion. Med utgångspunkt i

riksdagens beslut år 1997 om beredskapen i samhället i fred har regeringen i regleringsbrev för berörda myndigheter fastställt mål för olika slag av påfrestningar. Utifrån den organisatoriska strukturella indelningen som utredaren föreslår skall även förslag till övergripande målformuleringar lämnas.

Hur bör finansieringssystemet utformas?

Utredaren skall lämna förslag för hur långt det statliga finansiella åtagandet skall sträckas när det gäller åtgärder mot svåra fredstida störningar. Ett statligt åtagande att säkerställa en beredskap mot svåra fredstida påfrestningar får i sig inte innebära att kommuner och landsting i minskad omfattning genomför grundläggande åtgärder för att hantera och förebygga olika former av fredstida olyckor och störningar. Utredaren skall belysa följande alternativ: (1) att nuvarande finansieringssystem för civilt försvar respektive beredskapen mot svåra påfrestningar på samhället i fred bibehålls men utvecklas, (2) att riktade medel avsätts för båda områdena inom en gemensam ekonomisk ram, (3) att riktade medel avsätts för båda områdena inom två separata ekonomiska ramar, (4) att medel för åtgärder för civilt försvar respektive för området svåra påfrestningar fördelas ut på respektive utgiftsområde utan krav på avvägning inom en civil ekonomisk planeringsram eller motsvarande (5) annat alternativ som utredaren finner vara ändamålsenligt.

Vilket behov av samordning finns?

Utredaren skall överväga om nuvarande samordningssystem bör ändras när det gäller verksamhet för civilt försvar. I detta sammanhang skall även den internationella aspekten beaktas. Utredaren skall pröva om det är ändamålsenligt att ge någon myndighet vissa samordnande uppgifter för planeringen mot svåra fredstida störningar.

Tilläggsuppdrag

Enligt tilläggsdirektiv (dir. 2000:93) skall utredningen nära följa det arbete som bedrivs av Rikspolisstyrelsen, Försvarsmakten,

Kust-bevakningen, Tullverket, Länsstyrelsen i Gotlands län och Sjöfarts-verket i enlighet med regeringens beslut den 20 juli 2000 om att belysa behovet av och möjligheterna till att utnyttja sina resurser gemensamt vid hantering av allvarliga olyckor och särskilda samhällseliga kristillstånd på Gotland.

Regeringen har därutöver beslutat att överlämna följande förslag till utredningen:

Förslag från Överstyrelsen för civil beredskap om översyn av funktionsindelningen inom det civila försvaret (beslut den 19 april 2000).

Förslag från Överstyrelsen för civil beredskap om att åtgärder inom IT-säkerhetsarbetet bör prioriteras som syftar till att skydda de samhällsviktiga IT-systemen mot dataintrång, sabotage och andra former av fysiska angrepp (beslut den 7 september 2000)

Förslag från Överstyrelsen för civil beredskap om att ansvaret för byggnads- och reparationsberedskapen bör överföras till en civil funktionsansvarig myndighet (beslut den 5 oktober 2000).

1.2 Vissa förutsättningar för utredningsarbetet

Som framgick av föregående avsnitt har utredningen haft ett omfattande och komplext uppdrag. Det är ett uppdrag som berör ett stort antal organ i samhället och som omfattar dessa organs uppgifter och roller i situationer som är extrema och mycket svåra att föreställa sig under normala förhållanden. Behovet av kontakter och samverkan har därför varit stort i utredningsarbetet. Utredningen redogör i avsnitt 1.3 för de åtgärder som utredningen vidtog för att inhämta synpunkter från de organ som på olika sätt berörs av utredningens förslag.

Utredningstiden var enligt de direktiv som regeringen fastställde i juni 1999 tänkt att omfatta närmare två år. P.g.a. omständigheter som utredningen inte råder över var det inte möjligt att starta utredningsarbetet förrän i mars 2000. Utredningen medgavs en något förlängd tidsfrist, men en stor del av utredningstiden gick förlorad på grund av den försenade starten. Trots detta har utredningsuppdraget kvarstått oförändrat till sitt innehåll och t.o.m. utvidgats genom tilläggsuppdrag. Förseningen medförde att den ursprungliga tidpunkten för avrapportering av IT-säkerhetsdelarna av

uppdraget framflyttades. Enligt de direktiv som fastställdes i juni 1999 skulle denna del av uppdraget ha avrapporterats i mars 2000. Detta var av naturliga skäl inte möjligt att åstadkomma.

Utredningen vill betona att det inte är möjligt att nästintill halvera utredningstiden för ett uppdrag av den omfattning och komplexitet som utredningen har haft utan att detta får konsekvenser för arbetet och det slutliga arbetsresultatet. En av dessa konsekvenser är att utredningen inte har kunnat gå på djupet i vissa resonemang på det sätt som hade varit önskvärt om utredningstiden hade varit tillräcklig. Utredningen har därför varit tvungen att koncentrera sig på övergripande och strukturella frågor för att på så sätt lägga grunden för ett fortsatt utvecklingsarbete.

Ytterligare en konsekvens av den korta utredningstiden är att det inte har varit möjligt att avsätta tillräcklig tid för att diskutera igenom vissa förslag med alla dem, som berörs av förslagen. Detta kompenseras endast delvis av de omfattande kontakter med myndigheter och andra organisationer som utredningen hade under våren, sommaren och hösten år 2000 och de seminarier som utredningen genomförde andra halvåret 2000 och i början av detta år. Utredningsarbetet har dock hela tiden präglats av en stor öppenhet och en vilja från utredningens sida att ta till sig synpunkter från utomstående. Tiden har också varit kort för den tekniska genomarbetning av betänkandetexten som alltid är nödvändig i ett utredningsarbete av detta slag.

1.3 Arbetets uppläggning

Utredningen har i ett första steg genomfört besök, intervjuer och kartläggningar i syfte att definiera nuläge och problem inom utredningens arbetsområde. Utredningsarbetet har omfattat besök vid ett femtiotal myndigheter och andra organ. Utredningen har även företagit studiebesök i Norge, USA, Nederländerna och Schweiz. Vidare har utredningen tillgodogjort sig andra internationella erfarenheter, bl.a. från Kanada och Storbritannien.² Intervjuer om erfarenheterna av nuvarande beredskapssystem och behovet av förändringar har utgjort en viktig del av arbetet, liksom genomförd kart-

² Därutöver har utredningen erhållit en jämförande studie där fyra nationella strukturer för krishantering prövats utifrån inträffade översvämningar under åren 1993, 1995 och 2000. Studien har genomförts av Kerstin Castenfors och Ann Ödlund vid Totalförsvarets forskningsinstitut samt Lina Svedin vid Forsvarshögskolan/CRISMART. Jämförelsen återfinns som bilaga 5. Förutom den svenska hanteringen behandlar studien hanteringen av översvämningsfall i Frankrike, Tyskland och Nederländerna.

läggning och analys av gällande lagstiftning och de utredningar och rapporter som berör utredningens arbetsområde. Det finns sedan tidigare ett omfattande underlag på det här området. Förutom betänkanden och rapporter i SOU- och Ds-serierna har utredningen även gått igenom ett flertal rapporter som tagits fram av olika myndigheter.

Nästa steg i utredningsarbetet har varit inventering, sammanställning, diskussion och bedömning av alternativa planerings-, styrnings- och organisationsmodeller för samhällets förberedelser för allvarliga kriser och krig. Utredningen har tagit fram ett antal promemorior som beskriver och analyserar olika lösningar till dessa och andra frågor. Flertalet av de utarbetade dokumenten har diskuterats i anslutning till de seminarier som utredningen – ensam eller gemensamt med andra – har anordnat. Sammantaget har utredningen genomfört sju olika seminarier som särskilt har berört lagtekniska frågeställningar, ledning och samordning samt planering och finansiering av samhällets säkerhets- och beredskapsarbete, länsstyrelsens roll i samhällets säkerhets- och beredskapsarbete, civil och militär samverkan, statens ansvar inom säkerhets- och beredskapsområdet, IT-säkerhet samt effekter och sårbarheter av klimatförändringar i Sverige.

Sedan årsskiftet har utredningen arbetat med att utarbeta preliminära förslag till lösningar på de problem som identifierats. Dessa förslag har behandlats vid sammanträden med inom utredningen utsedda sakkunniga och experter, men även inom en referensgrupp med representanter från berörda departement. Så långt möjligt har utredningen även sökt att diskutera igenom förslagen med berörda aktörer.

Utredningen har haft sammanlagt tolv sammanträden. Därutöver har sakkunniga och experter deltagit i flera av seminarierna.

Utredningen har vidare haft samråd med Försvarsberedningen, Frivilligorganisationsutredningen (Fö 1999:06), Utredningen om översyn av räddningstjänstlagen m.m. (Fö 1999:03) samt Post- och telestyrelsen, såvitt avser dess uppdrag att utreda förutsättningarna för att inrätta en särskild funktion för IT-incidenthantering.

Vid utarbetandet av betänkandertexterna har utredningen på grund av den begränsade utredningstiden till stor del fått koncentrera sig på övergripande, principiella och strukturella frågor som grund för ett fortsatt arbete. De förslag om utredningen lämnar angående ett nationellt system för IT-säkerhet och skydd mot informationsoperationer är dock mer detaljerade.

1.4 Vissa begrepp

Utredningen redovisar här några av de grundläggande begrepp som utredningen använder i betänkandet. En del andra uttryck definieras i de olika kapitel där utredningen behandlar de frågor det gäller. Samtliga begrepp inom området IT-säkerhet definieras i inledningen till kap. 7.

Krishantering

Med krishantering avses utredningen alla de åtgärder som före, under eller efter en allvarlig kris vidtas för att förebygga och motverka de skadeeffekter som krisen åstadkommer.

Säkerhets- och beredskapsarbete

När enbart de förebyggande och förberedande insatserna avses använder utredningen begreppet säkerhets- och beredskapsarbete. Med säkerhets- och beredskapsarbete avses således de åtgärder som genomförs före en akut krissituation i syfte att förhindra att krisen uppstår och att skapa förmåga hos en organisation eller verksamhet att hantera akuta krissituationer.

Operativ krishantering

När enbart insatserna i en akut krissituation avses använder utredningen begreppet operativ krishantering. I flertalet fall torde det vara lätt att dra gränsen mellan säkerhets- och beredskapsarbete och operativ krishantering. Däremot kan det vara svårare att exakt klargöra vilka insatser efter en kris som bör räknas som krishantering och vad som bör räknas som normalt återställningsarbete efter en olycka eller skada. En förutsättning för att arbetet skall kunna räknas som krishantering bör dock vara att arbetet startar omedelbart efter det att krisens akuta skede är över och att det är tydligt kopplat till krisens konsekvenser. Det bör också röra sig om åtgärder som är relativt omfattande och klart och tydligt avviker från det normala arbetet i berörda organisationer eller verksamheter. Som exempel kan nämnas att psykologiskt omhändertagande av offer och anhöriga efter en svår olycka eller katastrof bör räknas som krishantering. Att däremot bygga upp

hus som har skadats i samband med olyckan eller katastrofen kan knappast räknas som krishantering.

Ansvarsprincipen

Ansvarsprincipen innebär att den som har ansvar för en verksamhet i fred även skall ha det i krig om verksamheten skall upprätthållas under dessa förhållanden. Ansvarsprincipen har i praktiken tolkats på så sätt att den myndighet eller det organ som har den i förhållande till krigsuppgiften mest näraliggande uppgiften har tilldelats ansvaret. Det ansvar som myndigheten eller organet på detta sätt har tilldelats innebär dels att myndigheten eller organet skall svara för uppgiften i krig dels att myndigheten eller organet i fred skall genomföra de beredskapsförberedelser som krävs för att krigsuppgiften skall kunna utföras.

Ansvarsprincipen är styrande för planeringen inom det civila försvaret. Formuleringen av principen har relaterats till kriget som hotbild. Utredningen menar dock att ansvarsprincipen bör tillämpas också på uppgifter som har anknytning till svåra påfrestningar på samhället i fred.

Likhetsprincipen

Likhetsprincipen är mer inriktad på de praktiska förutsättningarna för en verksamhet. Den kan formuleras på så sätt att verksamhetens organisation och lokalisering så långt som möjligt skall överensstämma i fred, kris och krig. Vissa avvikelser är dock nödvändiga. Som exempel kan nämnas att en myndighets krigsorganisation ofta förutsätter att vissa funktioner tillförs mer personal eller att andra förstärkningar genomförs. Detta kan i sin tur ställa krav på organisatoriska förändringar. Innebörden av likhetsprincipen är att sådana förändringar inte skall göras större än vad som krävs med hänsyn till krisens eller krigets karaktär.

Närhetsprincipen

Denna princip innebär att kriser skall hanteras på lägsta möjliga nivå i samhället. Med detta avses att den ledningsnivå eller instans som närmast berörs av det akuta krisförloppet normalt skall svara

för ledningen av de åtgärder som erfordras för att man skall kunna hantera krisen på ett effektivt sätt. Krishantering bör endast lyftas till högre nivåer om detta krävs för en rationell prioritering av olika åtgärder eller om samordningen av insatserna av andra skäl blir lidande av att krisen hanteras på den närmast berörda nivån. Beträffande fredstida kriser torde detta i många fall innebära att kommunen och kommunledningen är en lämplig krishanterningsnivå.

1.5 Tidigare utredningar

Riksdagens beslut om säkerhets- och försvarspolitiken år 1995 och 1996³ innebar en utvidgad syn på samhällets hantering av hot och risker. De resurser som avdelats för mer traditionella säkerhetspolitiska hotsituationer skall kunna utnyttjas för att komplettera samhällets resurser i övrigt för att hantera hot, risker och svåra påfrestningar. Mot bakgrund därav skall totalförsvarsresurserna utformas så att de även kan användas vid internationella fredsfrämjande och humanitära insatser och för att stärka samhällets förmåga att förebygga och hantera svåra påfrestningar på samhället i fred.

Sedan försvarsbeslutet våren 1992 (prop. 1991/92:102, bet. 1991/92:FöU12, rskr. 1991/92:337) har ett flertal utredningar haft till uppgift att lämna förslag om planering, finansiering och utformning av civilt försvar och beredskapen mot svåra påfrestningar på samhället i fred. Följande avsnitt är en kort sammanfattning av ett par av dessa utredningar.

Hot- och riskutredningen tillsattes i december 1992 för att utreda påfrestningar och risker i det fredstida samhället samt vissa frågor inom totalförsvarets civila del. Utredningen utarbetade ett antal scenarion som beskrev påfrestningar och risker i det fredstida samhället. Utredningen skildrade vad som skulle kunna hända vid t.ex. stora flyktingströmmar, en långvarig brist på vatten, el eller elektronikkomponenter, nedfall av radioaktiva ämnen inom ett stort jordbruksområde, och ett omfattande utsläpp av ammoniak. I sitt huvudbetänkande (SOU 1995:19) *Ett säkrare samhälle* konstaterar utredningen att påfrestningar av de slag som beskrivs i scenariona orsakar stora problem inom praktiskt taget hela samhället och att allmänhetens krav på åtgärder från samhällets sida därför blir mycket stora. Det blir enligt utredningen framför allt nödvän-

³ Prop. 1995/96:12, bet. 1995/96 UFöU1, rskr. 1995/96:44, bet. 1995/96:FöU1, rskr. 1995/96:45-46 och prop. 1996/97:4, bet. 1996/97:UFöU1, rskr. 1996/97:36.

dig att koordinera det som bl.a. myndigheter och företag gör. I annat fall är risken stor att aktörerna fattar oförenliga beslut och att allmänheten får motsägelsefulla besked. Bristen på avvägningar mellan olika hjälpbehov kan också leda till att den personal och materiel som står till förfogande inte utnyttjas på ett sätt som gagnar helheten. Utredningen föreslår bl.a. att räddningstjänstlagens bestämmelser skall kunna användas för de allvarliga störningar i viktiga samhällsfunktioner som skildras i scenariona. I förslaget ges en definition av de allvarliga störningar i samhällsfunktionerna för vilka åtgärder föreslås. Om det till följd av sådana störningar är nödvändigt för att skydda liv, personlig säkerhet eller hälsa får regeringen besluta att de föreslagna bestämmelserna skall sättas i tillämpning. Vid ett sådant beslut kan enligt förslaget åtgärder vidtas med stöd av bestämmelser i förfogandelagen (1978:262). Den nuvarande tjänsteplikten i räddningstjänstlagen föreslås utvidgad. Utredningen tar även upp vilka principer som bör gälla för styrningen av samhällets resurser inom kommuner, län och på central nivå vid allvarliga störningar.

Som ett led i beredningen av Hot- och riskutredningens betänkande utarbetades inom Försvarsdepartementet en promemoria (Ds 1996:4) *Regeringens och myndigheternas befogenheter vid svåra påfrestningar på samhället*. Promemorian innehåller förslag till lag om särskilda befogenheter vid svåra påfrestningar på samhället. I lagförslaget avses med en svår påfrestning på samhället en allvarlig störning i en viktig samhällsfunktion till följd av en olycks-händelse, naturkatastrof eller sabotage som innebär att möjligheterna att tillgodose en stor del av landets invånares behov av nödvändiga förnödenheter – t.ex. livsmedel, vatten, energi eller husrum – allvarligt försvåras eller helt omöjliggörs och som kan befaras leda till fara för människors liv, personliga säkerhet eller hälsa. En överhängande fara för en sådan störning jämföras med en svår påfrestning. Som en svår påfrestning på samhället betraktas även en så omfattande tillströmning av flyktingar till Sverige att det för att förhindra fara för deras liv, personliga säkerhet eller hälsa krävs en särskilt stor insats från samhället för att tillgodose flyktingarnas behov av medicinsk vård och husrum. Regeringen eller den statliga myndighet som regeringen bestämmer föreslås få rätt att vid svåra påfrestningar på samhället besluta om olika former av ingrepp i annans rätt samt tjänsteplikt för personer mellan 18 och 70 år.

Våren 1997 beslutade riksdagen om en ambition för beredskapen mot svåra fredstida påfrestningar (prop. 1996/97:11,

bet. 1996:FöU5, rskr. 1996/97:203). Regeringen lämnar varje år en redovisning till riksdagen om läget när det gäller olika slag av påfrestningar. Redovisningar har lämnats i skr. 1997/98:4 och 1998/99:33, prop. 1999/2000:30 avsnitt 7.3 och senast i skr. 2000/01:52. I skr. 1998/99:33 redovisade regeringen sin syn på begreppet svåra påfrestningar på samhället i fred. I skrivelsen finns en redogörelse för övervägandena och förslagen i rapporten (Ds 1998:32) *Skyldigheter och befogenheter vid svåra påfrestningar på samhället i fred*. Enligt rapporten utgör en svår påfrestning inte en enskild händelse i sig, exempelvis en olycka, sabotage osv. utan är ett tillstånd som kan uppstå när en eller flera händelser utvecklar sig eller eskalerar till att omfatta flera delar av samhället. Tillståndet är av en sådan omfattning att det uppstår allvarliga störningar i viktiga samhällsfunktioner eller att det hotar grundläggande värden av olika slag i samhället och kräver att insatser från flera olika myndigheter och organ samordnas för att kunna hantera situationen och därmed begränsa konsekvenserna. Svåra påfrestningar kan enligt rapporten sägas utgöra olika slag av extrema situationer med låg sannolikhet som skiljer sig åt i sak. De områden som anges i propositionen (prop. 1996/97:11) om beredskapen mot svåra påfrestningar i samhället i fred är exempel på inom vilka områden sådana situationer kan uppstå. Exemplifieringen är givetvis inte heltäckande men tillsammans täcker områdena ett brett spektrum av möjliga händelser. Enligt rapporten är det inte möjligt eller ens önskvärt att, i generella termer, dra en skarp gräns mellan vad som är en händelse som kan innebära svåra påfrestningar på samhället i fred och vad som inte är det. Eftersom samhället skall ha en beredskap och förmåga att hantera alla typer av händelser i fred är det sålunda inte heller nödvändigt att definiera en sådan generell gräns. Regeringen har i skrivelsen angett att regeringen i allt väsentligt inte hade något att invända mot vad som redovisats i rapporten. Försvarsutskottet delade regeringens bedömning (bet. 1998/99:FöU3). I rapporten föreslogs vidare att berörda departement skall göra en sektorsvis genomgång av behovet av åtgärder och en översyn av författningsreglering m.m. inom de områden som kan bli berörda vid svåra påfrestningar på samhället i fred – för att bland annat belysa frågan om komplettering av respektive sektorslagstiftning med de särskilda befogenheter och skyldigheter som kan erfordras vid svåra fredstida påfrestningar. I denna genomgång skall varje departement se till att det finns ansvariga statliga myndigheter utsedda för att vidta förebyggande åtgärder för att minimera risker

och för att vidta åtgärder i förväg för att minska konsekvenser av händelser som kan inträffa inom respektive verksamhetsområde, att ansvaret för att ha beredskap och förmåga inom respektive verksamhetsområde att hantera händelser som kan inträffa är tydligt, att tillräckligt författningsstöd föreligger för både de sektoriellt och de områdesvis ansvariga, så att befogenheter finns att exempelvis vid behov prioritera teletrafik, elförsörjning m.m. I rapporten framhålls att det områdesvisa ansvaret inte innebär att den sektoriella ledningen skall övertas, utan den sektoriella ledningen stöds, kompletteras och inriktas av de beslut som de områdesvis ansvariga fattar. Det sektoriella ansvaret skall preciseras och författnings-regleringen kompletteras med erforderliga skyldigheter och befogenheter för att klara händelserna. För händelser som inte kan hanteras inom ramen för det sektoriella ansvaret föreslås att befogenheter och skyldigheter ges till regeringen och berörda läns-styrelser att fatta beslut i sektors-gemensamma eller sektors-övergripande frågor, prioriteringsfrågor och ingrepp i enskilda rätt.

Principerna för samordning på olika nivåer inom det civila försvaret behandlades utförligt av Utredningen om lednings- och myndighetsorganisationen för försvaret (LEMO) i delbetänkandet (SOU 1993:95) *Ansvars- och uppgiftsfördelning inom det civila försvaret*. Utredningen diskuterade innebörden av funktionsbegreppet och funktionsansvaret och föreslog en ny funktionsindelning. Utredningen behandlade särskilt samordningsbehoven för fredstida beredskapsåtgärder och frågan om ansvaret för samordning av myndigheternas beredskapsförberedelser i fred. Därutöver avhandlade utredningen bl.a. frågor om samordning av det civila försvaret vid höjd beredskap och kommunernas ansvar och uppgifter inom det civila försvaret.

I maj 1996 lämnade Utredningen om uppgifterna på central nivå inom det civila försvaret och freds räddningstjänsten sitt betänkande (SOU 1996:86) *Utvecklad samordning inom det civila försvaret och freds räddningstjänsten*. Utredningen skulle enligt direktiven göra en översyn av uppgifterna i fred och krig hos de centrala myndigheterna inom det civila försvaret och freds räddningstjänsten, i första hand Överstyrelsen för civil beredskap, Räddningsverket och Styrelsen för psykologiskt försvar. Utredningen skulle analysera samordningsuppgifterna i fred och krig inom det civila försvaret och freds räddningstjänsten och överväga vilka krav dessa verksamheter bör uppfylla. Utredningen skulle vidare överväga och lämna förslag till hur uppgifterna bör fördelas och hur gränsdrag-

ningen i övrigt bör vara mellan myndigheterna. Förslagen skulle utformas med hänsyn till bl.a. den helhetssyn som anges i totalförsvarspropositionen. Utredningen redovisade förslag till ansvarsfördelning inom det civila försvaret och uppgifter för den centrala nivån. Utredningen lämnade även förslag i fråga om ansvaret för planering och genomförande av åtgärder i den operativa verksamheten inför och vid svåra påfrestningar på samhället i fred. Därutöver behandlade utredningen bl.a. frågor om ansvar och uppgifter i fråga om internationella fredsfrämjande och humanitära insatser samt olika åtgärder för att öka kompetensen inom det civila försvaret.

I början av 1996 fick CFF-utredningen i uppdrag att se över vilka kostnader som bör ingå i den ekonomiska planeringsramen för det civila försvaret samt föreslå principer för finansiering av beredskapsåtgärder. Utredningen lämnade i mars 1996 rapporten (SOU 1996:58) *Finansieringen av det civila försvaret*. CFF-utredningen föreslog att ansvarsprincipen skall vara vägledande vid fördelning av kostnadsansvaret för det civila försvarets beredskapsåtgärder. Beredskapsåtgärder bör inte betraktas som en tjänst som det ankommer på staten att upphandla från andra samhällsaktörer. Principen skulle dock tillämpas flexibelt eftersom hänsyn måste tas till faktorer som branschens och den verksamhetsansvariges ekonomiska bärkraft, konkurrens- och rättviseaspekter etc. Utredningen menade att beredskapsåtgärder kunde finansieras genom statlig skatt, avgifter eller direkt av verksamhetsansvariga (egenfinansiering). Enligt utredningen borde avgifter och egenfinansiering användas i ökad utsträckning. Finansiering via skatter borde användas då avgifts- eller egenfinansiering är omöjligt eller olämpligt eller då regeringen har behov av att kunna detaljstyra hur beredskapsmedlen skall användas. Beredskapsinvesteringar borde enligt utredningen lånefinansieras genom lån i Riksgäldskontoret, och i anslutning därtill borde begreppet beredskapsinvesteringar definieras och lämpliga avskrivningstider för olika investeringar fastställas. I propositionen (prop. 1996/97:4, sid. 225) framförde regeringen – i enlighet med utredningens förslag – att man även framöver skall använda sig av den ekonomiska planeringsramen vid avvägningen mellan olika ändamål inom det civila försvaret, men att det finns anledning att utveckla ramens betydelse som avvägningsinstrument. Planeringsramen bör ha ett sådant innehåll och en sådan struktur att olika verksamheter ställs mot varandra och att relevanta prioriteringar tydliggörs. Avvägningar skall kunna möjliggöras mellan det civila försvarets huvuduppgifter, mellan

olika funktioner samt mellan olika behov inom funktionerna. Ramen borde därför bl.a. omfatta så stor del som möjligt av de totala resurser som står till det civila försvarets förfogande. Regeringen ansåg vidare att den civila planeringsramen endast borde omfatta resurser som är avsedda för beredskapsändamål.

I april 1998 överlämnades betänkandet (SOU 1998:59) *Räddningstjänsten I Sverige, Rädda Och Skydda*. Räddningsverksutredningen hade bl.a. till uppgift att pröva omfattningen och inriktningen av det offentliga åtagandet inom verksamhetsområdet Skydd mot olyckor, att analysera (och eventuellt föreslå förändringar av) fördelningen av uppgifter mellan staten och kommuner samt mellan statliga myndigheter, att se över formerna för statens ansvar för styrning och uppföljning, att utreda vilka av Räddningsverkets verksamheter som bör ingå i det civila försvaret, att analysera och överväga Räddningsverkets mål och medel samt föreslå eventuella förändringar. Utredningen redovisade bland annat principer för fördelning av ansvar och uppgifter mellan enskilda och det offentliga, mellan stat och kommun samt mellan statliga myndigheter. För en del åtgärder föreslogs ett utökat finansieringsansvar för verksamhetsutövarna. Utredningen konstaterade vidare att det fanns behov av att inrätta nationella och regionala förstärkningsresurser i form av personal och materiel. Vidare lämnades förslag om att kommunal och statlig räddningstjänst skall genomföra olycksförloppsutredningar så att en stor kunskapsbank om åtgärder som förhindrar olyckor, skyddsåtgärder, åtgärder under insatser och i återställandeskedet kan byggas upp. Utredningen beskriver även Räddningsverkets ansvar och uppgifter och ger sin syn på Räddningsverkets framtida ansvar och uppgifter. Utredningen innehåller även förslag till gränsdragningar mellan Räddningsverket och vissa andra myndigheter, om vilken del av Räddningsverkets nuvarande verksamhet som bör ingå i den ekonomiska planeringsramen för det civila försvaret och om Räddningsverkets verksamhet under höjd beredskap.

I januari 1995 fick Utredningen om civila insatser för katastrof- och flyktinghjälp (UCIK-utredningen) i uppdrag att pröva hur Sveriges samlade resurser för internationell katastrof- och flyktinghjälp kan effektiviseras för att möta framtida behov. Utredningen framhåller i sitt betänkande (SOU 1995:72) *Svenska insatser för internationell katastrof- och flyktinghjälp* att grunden för deras överväganden är att svenska insatser bör användas i de fall de är kostnads-effektiva och svarar mot behov och efterfrågan. Utredningen redo-

visar bl.a. överväganden om ansvaret för genomförandet av den svenska hjälpverksamheten och olika myndigheters roller. I prop. 1995/96:12 framför regeringen att de humanitära insatser som hittills genomförts har byggts på användningen av personal och utrustning som funnits i beredskap för räddningstjänst i fred och vid höjd beredskap men att även Försvarsmakten och andra organisationer har ställt resurser till förfogande. Regeringen menade att vid sidan om detta bör också särskilda civila insatsstyrkor organiseras för internationella humanitära insatser. I det fortsatta arbetet skulle det närmare prövas hur insatser med civila styrkor i internationell fredsfrämjande och humanitär verksamhet kan systematiseras, organiseras och förberedas så att det civila försvarets kompetenser tas tillvara och utnyttjas också för internationella uppgifter och så att insatser kan göras snabbt och effektivt utifrån de behov som faktiskt föreligger.

I mars 1995 överlämnade utredningen om fredstida utnyttjande för civila ändamål av resurser avsedda för försvarsändamål delbetänkandet (SOU 1995:29) *Civilt bruk av försvarets resurser*. Uppdraget omfattade att utvärdera erfarenheterna av det hittillsvarande fredstida utnyttjandet för civil verksamhet av resurser avsedda för försvarsändamål. Utredningen skulle dels belysa de eventuella tillämpningsproblem som gällande regler på området ger upphov till och dels lämna förslag till hur problemen kan lösas inom ramen för de principer som gällande regler bygger på. Därutöver skulle den fredstida användningen av försvarets helikoptrar för civila sjuktransporter lösas.

2 Utvecklingstendenser och problembild inom krishanteringsområdet

2.1 En ny sårbarhet och förändrade säkerhetspolitiska förutsättningar

2.1.1 Beslut och utvecklingstendenser inom sårbarhets- och säkerhetsområdet

Under senare år har sårbarheten i den tekniska infrastrukturen uppmärksamats alltmer. Med teknisk infrastruktur avses främst de övergripande tekniska system som hela samhället i större eller mindre grad är beroende av. Viktigast bland dessa system är elförsörjningen, telekommunikationerna och IT-verksamheten. Logistiska system som transporter och varuförsörjning har också stor betydelse för att ett modernt samhälle skall fungera. Detsamma gäller huvuddelen av betalningssystemet och värdepappershandeln.

Utvecklingen har på senare år medfört att dessa tekniska och ekonomiska system har fått allt större betydelse för samhället i stort samtidigt som de har blivit alltmer sammanflätade och alltmer beroende av varandra. Samhällets beroende av den tekniska infrastrukturen har härigenom ökat vilket i sig har ökat sårbarheten. Det finns också en stark tendens i samhället att människornas acceptans för störningar och funktionsnedsättningar i de tekniska systemen minskar. Den normalt höga driftsäkerheten i dessa system har medfört att allmänheten tar för givet att de skall fungera och därför saknar mental beredskap för längre avbrott eller omfattande störningar i systemen. Detta ökar också sårbarheten.

Förberedelserna för millennieskiftet bidrog till att rikta uppmärksamheten mot IT-säkerhetsområdet samtidigt som arbetet som sådant tillhandahöll en metodik för att hantera vissa av de sårbarhetsproblem som har uppstått. Sårbarheten inom IT-området genereras i stor utsträckning av behovet av kommunikation mellan olika datorer och system.

Den ökade Internetanvändningen är ett exempel på att data-kommunikationen har ändrat karaktär och ökat starkt i volym under senare år. Andra exempel är ett ökande antal system och databaser som har användare som är spridda över stora geografiska områden. Stora företags kundregister samt befolkningsregistret är några exempel på sådana system. Ett exempel på hög sårbarhet är också mobiltelefonsystemens centralväxlar. Mobiltelefonsystemen är uppbyggda på ett sådant sätt att de inte fungerar om den centralt placerade styrdatoren av någon anledning skulle slås ut.

Utvecklingen inom IT-området är samtidigt ett uttryck för att det numera inte är särskilt meningsfullt att skilja på IT, telekommunikationer och rundradioverksamhet. Flertalet system – oavsett användningsområde – är numera digitala eller är på väg att bli det. Samtidigt är så gott som alla tele- och IT-system – trots satsningar på reservkraft – mycket känsliga för elavbrott – åtminstone om elavbrotten varar längre än några timmar. Till detta kommer att elförsörjningen i sig är beroende av fungerande tele- och IT-system. Detta beroende tenderar att öka till följd av att driftledningen inom elförsörjningen alltmer centraliseras till några få platser i landet. Kommunikationsbehoven inom elförsörjningen är också stora i situationer då omfattande skador har inträffat på elnätet. Utvecklingen har således medfört att ömsesidiga och svåröverskådliga beroendeförhållanden skapas mellan tekniska system som var för sig har grundläggande betydelse för att samhället skall fungera.

I detta sammanhang kan påpekas att utredningen har låtit Statskontoret göra en studie av ömsesidiga beroenden mellan elförsörjningen och telekommunikationerna. Syftet med studien var bl.a. att undersöka om det finns risk för att en s.k. moment 22-situation etableras. Med detta avses att långvariga avbrott i elförsörjningen kan leda till att telekommunikationerna till stor del slås ut och att detta i sin tur medför att det kan bli svårt eller omöjligt att inom rimlig tid starta upp elsystemet på nytt. Sådana effekter kan uppstå till följd av att elföretagens egna kommunikationssystem inte har tillräcklig kapacitet för att oberoende av publika telenät samordna ett omfattande reparationsarbete. Statskontorets studie visar att en moment 22-situation av detta slag f.n. inte kan uteslutas. Situationen kan dock förbättras om man skulle bygga upp ett icke-publikt kommunikationsnät med s.k. TETRA-standard och bl.a. elföretagen ansluts till detta. TETRA-standarden innebär bl.a. ett krav på att kommunikationsnätet skall fungera uthålligt också vid ett långvarigt och omfattande elavbrott. TETRA-standarden medger

vidare direktkommunikation mellan olika mottagar- och sändarenheter utan förmedling av en central styrdator. Samband kan därför etableras lokalt också om stora delar av det övriga nätet är utslaget.

De politiska förändringar som har inträffat i vår omvärld sedan slutet av 1980-talet har i grunden förändrat Sveriges säkerhetspolitiska situation. Regeringen gör i *Förändrad omvärld – omdanat försvar* (prop. 1998/99:74) bedömningen att ett invasionsföretag som syftar till en ockupation av Sverige inte är möjligt att genomföra under de närmaste tio åren under förutsättning att landet har en grundläggande försvarsförmåga. Väpnade angrepp av begränsad omfattning bedöms dock vara möjliga att genomföra också i nuvarande omvärldsläge. Statsmakternas bedömning är att den för Sverige gynnsamma säkerhetspolitiska utvecklingen skall fortsätta även om osäkerheten om utvecklingen i Ryssland kvarstår.

Den säkerhetspolitiska utvecklingen har medfört att uppmärksamheten gradvis har förskjutits från krigshot till andra typer av hot mot samhället. Under 1990-talet har flera utredningar genomförts om andra typer av allvarliga händelser än krig. Riksdagen fattade år 1997 beslut om beredskapen mot svåra påfrestningar på samhället i fred. Med svåra påfrestningar brukar avses ett tillstånd som har en sådan omfattning att allvarliga störningar uppstår i viktiga samhällsfunktioner eller att grundläggande värden i samhället hotas. Tillståndet kräver att insatser från flera myndigheter och andra organ samordnas. Begreppet svår påfrestning avser samhället som helhet (den nationella nivån). Mycket allvarliga händelser som till sin karaktär liknar en svår påfrestning kan dock även inträffa inom geografiskt begränsade områden, t.ex. inom en kommun eller ett län.

I 1997 års riksdagsbeslut utpekades ett antal områden inom vilka det har ansetts vara angeläget att ha en god beredskap för att motverka svåra påfrestningar. Hit hör bl.a. kärnkrafts- och kemikalieolyckor, svåra störningar i de tekniska infrastruktursystemen, översvämningar och dammbrott, massflykt till Sverige, allvarlig smitta, terrorism samt IT-intrång och andra typer av IT-hot. Dessa områden är endast exempel på verksamheter inom vilka det kan uppstå situationer som kan ge upphov till svåra påfrestningar på samhället i fred. Betydelsen av olika områden kan dessutom variera över tiden.

I regeringens skrivelse om beredskapen mot svåra påfrestningar på samhället i fred (skr. 2000/01:52) betonas särskilt betydelsen av en tillfredställande funktionssäkerhet hos vissa tekniska infra-

struktursystem. Dessa system är elförsörjningen, telekommunikationerna och IT-systemen. Anledningen till att dessa system betonas torde vara att de har en grundläggande betydelse för flertalet verksamheter i ett modernt samhälle. Detta gäller särskilt elförsörjningen som dessutom är en förutsättning för att telekommunikationerna och IT-verksamheten skall fungera. Studier av Överstyrelsen för civil beredskap (ÖCB) och andra myndigheter har också visat att elförsörjningen är särskilt känslig för sabotage och andra typer av avsiktlig skadegörelse.

I regeringsskrivelsen betonas också betydelsen av att samhället har en generell krishanteringsförmåga och en god beredskap att hantera de informationsproblem som uppstår vid allvarliga kriser i samhället. God förmåga i dessa avseenden medför att samhällsorganen kan reagera effektivt på alla typer av kriser – oavsett vilket område som de drabbar. Samhällets åtgärder mot svåra påfrestningar i fred måste därför både omfatta generella åtgärder av detta slag och insatser som mer specifikt avser områden inom vilka allvarliga kriser kan uppstå.

I en rad politiska beslut under senare hälften av 1990-talet har behovet av att tillämpa en helhetssyn på hot och risker i samhället betonats allt starkare. Med helhetssyn avses då att myndigheter och andra aktörer bör behandla hot och risker oavsett karaktär och svårighetsgrad på ett samordnat och integrerat sätt. Med detta synsätt bör de svåraste kriserna – inklusive krig – hanteras med samma grundläggande metodik och ansvarsförhållanden som mindre allvarliga kriser. Flexibilitet måste dock finnas att anpassa krishanteringsinsatserna till den situation som råder i varje särskilt fall. Kravet på en förbättrad helhetssyn vid planeringen av det civila försvaret och beredskapen mot svåra påfrestningar på samhället i fred betonas starkt i utredningens direktiv.

För totalförsvarets del medför de minskade krigsriskerna och den förändrade hotbilden att verksamheter som är inriktade mot att förbereda landet för att motstå en invasion som syftar till att ockupera Sverige kan prioriteras ned och/eller helt avvecklas. Inom det civila försvaret gäller detta bl.a. delar av befolkningsskyddet samt beredskapslagringen av förnödenheter för olika ändamål. För delar av det civila försvaret har EU-samarbetet dessutom inneburit att regleringsåtgärder som har ingått i den traditionella planeringen inte längre kan genomföras eller framstår som obehövligen. Anslagen till denna typ av verksamhet har också minskat kraftigt under senare hälften av 1990-talet. Kvar finns dock ett krav på att det civila försvaret skall ha anpassningsförmåga, dvs. ha möjlighet att

på viss tid bygga upp försvarsförmågan till en nivå som svarar mot ett skärpt säkerhetspolitiskt läge.

Nedtoningen av krigshotet medför också att förhållandet mellan totalförsvarets militära och civila delar har förändrats. I ett läge då det för totalförsvaret dimensionerande inslaget i hotbilden utgjordes av ett storskaligt angrepp som syftade till ockupation av hela eller delar av landet var det civila försvarets viktigaste uppgift under krigets inledningsskede att stödja det militära försvarets mobilisering. Under krigets fortsatta förlopp var de viktigaste uppgifterna att stödja det militära försvarets styrkeuppbyggnad och strid samt att skydda befolkningen mot krigets verkningar, klara befolkningens försörjning med nödvändiga förnödenheter och att tillse att grundläggande samhällsfunktioner kan upprätthållas. Samtliga dessa uppgifter krävde en mycket nära samverkan med det militära försvaret.

I en situation som den ovan beskrivna måste alla resurser kraftsamlas för att möta det militära hot som landet är utsatt för. Andra behov och ändamål får i princip underordnas uppgiften att avvärja angreppet. Detta medför att det militära försvarets uppgifter och handlingsutrymme måste prioriteras och att övriga samhällsaktörer får anpassa sig till detta. För det civila försvarets del medför detta att den stödjande uppgiften i förhållande till det militära försvaret betonas.

Den hotbild som nu är aktuell medför att relationen mellan det militära och det civila försvaret blir en annan än den ovan beskrivna. De väpnade angrepp som kan genomföras i nuvarande omvärldsläge kan primärt komma att rikta sig mot civila funktioner, t.ex. känsliga installationer inom elförsörjningen eller telekommunikationerna. En av det militära försvarets viktigaste uppgifter i ett sådant läge måste vara att så långt som möjligt skydda dessa installationer. Det militära försvarets resurser behövs också för att stödja civila myndigheters ansträngningar att återställa funktionen hos infrastruktursystemen.

I fredstida krissituationer har det militära försvaret en stödjande roll som – om det är fråga om civila räddningsinsatser – är underställd civil ledning. Det militära försvarets uppgift blir i dessa situationer att så långt som möjligt tillhandahålla personal, fordon och annan utrustning som kan behövas i räddningsarbetet efter en olycka eller katastrof.

I *Förändrad omvärld – omdanat försvar* (prop. 1998/99:74) anges som en utgångspunkt för den fortsatta planeringen inom det civila försvaret att åtgärder även i fortsättningen behöver vidtas för att

minska sårbarheten i infrastrukturen medan åtgärder vad gäller försörjningsberedskapen samt skyddsrumbyggandet kan minska väsentligt. Satsningar på infrastrukturen bedöms således vara angelägna också i det förändrade säkerhetspolitiska läge som nu råder. Som framgick ovan prioriteras denna typ av åtgärder också inom ramen för beredskapen mot svåra påfrestningar på samhället i fred. Prioriteringarna inom båda dessa områden är således sammanfallande vad gäller satsningarna på den tekniska infrastrukturen. Detta understryker ytterligare den betydelse som dessa satsningar har.

Ytterligare ett väsentligt inslag i utvecklingen under 1990-talet har varit en allt starkare betoning av totalförsvarets internationella uppgifter. I *Förändrad omvärld – omdanat försvar* (prop. 1998/99:74) uttrycks detta – vad gäller det civila försvaret – som att resurserna inom denna del av totalförsvaret i allmänhet och då så är möjligt skall anpassas till och kunna ingå i internationella fredsfrämjande och humanitära insatser. Betoningen av de internationella uppgifterna kan i viss utsträckning ses som en följd av den förändrade säkerhetspolitiska situationen. Internationellt samarbete har blivit möjligt i former och konstellationer som var uteslutna under det kalla krigets dagar.

Det torde också stå klart att vissa typer av hot förutsätter internationellt samarbete för att kunna mötas på ett effektivt sätt. Ett exempel på detta är utvecklingen inom IT-området som kan göra det möjligt för aktörer utanför landet att i vissa situationer och över stora geografiska avstånd åstadkomma stor skada på system inom landet. Detta kan dessutom ske i former som gör det svårt för den angripne att spåra källan till och syftet med angreppet.

Det ekonomiska området kan anföras som ett exempel på den vidgning och omdefiniering av hotbilden som har skett på senare år. Under den tid då totalförsvarsplaneringen utgick ifrån att Sverige var utsatt för ett invasionshot i samband med en stormaktskonflikt i Centraleuropa var den dominerande hotbilden inom det ekonomiska området att landet i ett krisläge skulle komma att drabbas av brist på olika typer av försörjningsviktiga varor. En sådan brist kunde uppstå antingen som en följd av störningar på världsmarknaderna för strategiska varor eller som en följd av en avspärrning av landet. I det säkerhetspolitiska läge som har uppstått efter år 1989 har denna hotbild förlorat sin aktualitet.

Sveriges EU-medlemskap har också medfört att vissa typer av beredskapsåtgärder inte längre går att genomföra. EU:s regelverk torde t.ex. lägga hinder i vägen för utrikeshandels- och valuta-

regleringar. Denna typ av åtgärder har varit ett självklart inslag i beredskapsplaneringen från 1940-talets kristidsregleringar ända fram till 1990-talets början. Samtidigt har EU-medlemskapet och andra former av internationellt ekonomiskt samarbete skapat nya möjligheter att möta olika typer av ekonomiska hot.

Internationaliseringen av den industrialiserade världens ekonomier har medfört att krisförlopp mycket snabbt kan sprida sig från ett land till ett annat. Inom landet är den s.k. bankkrisen i början av 1990-talet ett exempel på hur mycket stora värden kan hotas till följd av händelser som inträffar på kort tid och som inte har förutsetts. Den hotbild som nu gör sig gällande inom det ekonomiska området har därför en helt annan innebörd och kräver helt andra åtgärder än den hotbild som under många år var styrande för den ekonomiska försörjningsberedskapen.

2.1.2 Några inslag i samhällsutvecklingen - trender och påverkansfaktorer

Det finns ett antal inslag i samhällsutvecklingen som kan få betydelse också från säkerhets- och beredskapssynpunkt. Några av dessa trender och påverkansfaktorer berörs i det följande.

En sådan trend är övergången till informationssamhället. Med detta avses att tillgången till snabb, kvalificerad och tillförlitlig information blir allt viktigare inom flertalet samhällsområden och att tillgången till sådan information säkras genom utnyttjande av digital teknik och olika typer av digitala nätverk. Den nya tekniken är gränsöverskridande och gör det möjligt att samarbeta i nya konstellationer och över stora geografiska avstånd. Detta kan på sikt skapa nya lojaliteter och en ny identifiering som inte följer nationalstatens gränser.

Informationssamhället ger samtidigt upphov till nya typer av hot som informationsoperationer och olika typer av IT-relaterad brottslighet. Det är ibland mer ekonomiskt och mer effektivt att störa eller blockera motståndarens informationssystem än att genomföra fysiska bekämpningsåtgärder mot olika typer av anläggningar. Detta gäller i synnerhet som många lednings- och styrsystem i samhället datoriseras och därmed blir beroende av väl fungerande telekommunikationer och elförsörjning. Brottslig verksamhet inom IT-området kan hota stora ekonomiska värden om olika typer av finansiella system inte klarar att motstå inträngs-

försök. Det är då möjligt att komma över stora ekonomiska belopp genom att styra överföringar till fel konton.

Även utanför IT-området finns en stark tendens till internationalisering. Detta gäller inte minst näringslivet inom vilket stora företagen i allt större utsträckning blir en del av transnationella koncerner. Med detta följer en ökad internationell specialisering som ger stora fördelar från produktions- och marknadssynpunkt men som gör systemen mycket känsliga för störningar i materialflöden och resandeströmmar. Bilindustrin är ett klassiskt exempel på detta. En generator eller en växellåda kan tillverkas i en helt annan del av världen än där den slutliga sammansättningen av bilen äger rum. Detta – i kombination med strävandena att minimera kapitalbindningen i lager – medför att produktionen blir mycket störningskänslig.

En annan effekt av näringslivets internationalisering är att transnationella koncerner utan en tydlig nationell förankring kan antas ha ett begränsat intresse för satsningar som betingas av enskilda staters säkerhetsintressen. I stället kan man förvänta sig en strävan att minimera sådana satsningar om de inte samtidigt är kommersiellt intressanta för företaget. Generellt gäller också att det land eller den marknad som accepterar de lägsta nivåerna vad gäller olika typer av säkerhetskrav har en viss tendens att sätta nivån för sådana satsningar.

Inom många länder avregleras och privatiseras f.n. viktiga infrastruktursystem som telekommunikationerna och elförsörjningen. Detta kan minska utrymmet för säkerhets- och beredskaps-satsningar inom ramen för den ordinarie verksamheten. Det är därför motiverat att samhället ställer tydliga krav på marknadsaktörerna i en avreglerad ekonomi vad gäller säkerhetshöjande åtgärder. Som tidigare har nämnts kan formella hinder dock finnas för sådana åtgärder, bl.a. i EU:s regelverk.

Bolagisering och privatisering förekommer också inom den primär- och landstingskommunala sektorn. Om säkerhets- och beredskapskrav skall kunna ställas på de bolagiserade och privatiserade verksamheterna krävs antingen lagstöd för detta eller att kommunen eller landstinget sluter avtal om och upphandlar de åtgärder som behöver utföras.

Värderingsförändringar i samhället kan också få betydelse för möjligheterna att hantera allvarliga kriser. Ovan har påpekats att den nya teknikens gränsöverskridande effekter kan leda till att identifieringen med nationalstaten uttunnas. Näringslivets internationalisering och samarbetet inom EU och liknande institutioner

kan få liknande effekter. Man kan också se en tendens till ett minskat förtroende bland allmänheten för politiker och myndighetspersoner i samhället. Detta kan göra det svårare att hantera informationsfrågorna i samband med en kris. Resultatet kan bli att de drabbade inte litar på den information som ges och inte följer de anvisningar som ges av myndigheterna vid hanteringen av krisen.

Attityderna till och förmågan att dra nytta av den nya tekniken varierar mellan olika grupper i samhället. Ålder, kön, utbildning och bostadsort har i olika studier visat sig påverka dessa attityder. Det finns inget självklart samband mellan en persons attityder till teknik i allmänhet eller till någon viss typ av teknik och denna persons förmåga att reagera på ett rationellt sätt på störningar i berörda tekniska system. I många fall torde dock en positiv grundinställning till den aktuella tekniken och goda kunskaper om denna underlätta för en person att anpassa sig till och motverka störningar i systemen. Attitydfrågor av detta slag kan därför ha betydelse också för individens förmåga att klara allvarliga störningar i elförsörjningen eller andra tekniska infrastruktursystem.

Dessa trender kommer att påverka förutsättningarna för samhällets krishantering. Vissa utvecklingstendenser medför ökad sårbarhet och skapar utrymme för nya typer av hot. Samtidigt uppstår nya möjligheter att hantera dessa hot, bl.a. genom internationell samverkan. Detta ställer krav på förnyelse och nytänkande inom säkerhets- och beredskapsarbetet.

Långsiktigt verkande sårbarhetsfaktorer som klimatutvecklingen och den biotekniska utvecklingen måste också tillmätas betydelse från säkerhets- och beredskapssynpunkt.

Det nordiska klimatet har en större känslighet än det globala i genomsnitt. I flera globala klimatstudier anges en temperaturhöjning med 2,5 grader C under de kommande 50–100 åren som sannolik. En global ökning av temperaturen med 2,5 grader C bedöms ge en ökning i Sverige med ca 4 grader som årsmedelvärde, med en större ökning på vintern än på sommaren. Både temperaturen och nederbörden har ökat i Sverige under de senaste 140 åren.

Teknisk infrastruktur uppförs och anläggs ibland utan att tillräcklig hänsyn tas till väderhändelser som inträffar sällan med nuvarande klimat. Nya strukturer för samhället, t.ex. IT-system, riskerar att byggas upp utan tillräcklig hänsyn till sårbarhet och säkerhet. Här kan effekterna bli betydande och krisartade vid extrema väderhändelser. I samhällets säkerhetsarbete måste ingå analys av långa klimatologiska mätserier för att ge en bättre grund

för bedömning av känslighet och sårbarhet i såväl nuvarande som framtida klimat.

Den biotekniska utvecklingen medför både naturliga mutationer i virus och andra mikroorganismer och, som en följd av en helt ny teknologi, avancerade möjligheter att gentekniskt förändra växters, djurs och människors egenskaper. Den inrymmer i sig stora möjligheter men också en betydande sårbarhet. Biotekniska landvinningar kan ge påverkansmöjligheter som medför risker om de används ovarsamt, vid hot eller på annat sätt i skadeframkallande syfte. Samhällets sårbarhets- och säkerhetsarbete måste inrymma även dessa perspektiv både i planering och i insatser för forskning och utveckling. Såväl klimatutveckling som bioteknisk utveckling förutsätter en aktiv medverkan i internationellt samarbete.

2.1.3 Sammanfattande bedömning

I de båda inledande avsnitten har ett antal beslut, utvecklingstendenser, värderingsförskjutningar och samhällsförändringar som har betydelse för utredningens arbete redovisats. Båda avsnitten redovisar omständigheter och händelseförlopp som har haft eller kan komma att få avgörande betydelse för uppkomsten av kriser i samhället och för möjligheterna att hantera dessa kriser. De pekar därmed på situationer som kommer att vara dimensionerande för samhällets förmåga att hantera allvarliga kriser i framtiden.

Vissa inslag i den utveckling som har beskrivits bör betonas särskilt. Ett av dessa är den säkerhetspolitiska omvälvning som skedde under 1990-talet och som har medfört att förutsättningarna för totalförsvarets verksamhet starkt har förändrats. Inom den civila delen av totalförsvaret har detta medfört att verksamheter som har haft inriktning på storkriget som hotbild har kunnat prioriteras ned. Samtidigt har samhällsutvecklingen – av helt andra skäl – medfört att sårbarheten i den tekniska infrastrukturen har fått allt större betydelse som hotbild såväl i fredstid som i säkerhetspolitiskt betingade krissituationer. Dessutom har samhällets beroende av den tekniska infrastrukturen ökat.

Ytterligare en konsekvens av den förändrade säkerhetspolitiska hotbilden är att relationerna mellan civilt och militärt försvar har förändrats. Den tidigare starka betoningen av det civila försvaret som en stödjande resurs i förhållande till det militära försvaret har inte samma aktualitet vid den typ av väpnade angrepp som bedöms vara genomförbara i nuvarande omvärldsläge. Det är inte osanno-

likt att den tekniska infrastrukturen – snarare än militära resurser – i en sådan situation kan vara ett primärmål för en angripares insatser.

Nuvarande former för samverkan mellan civilt och militärt försvar byggdes till stor del upp under 1980-talet, dvs. i en helt annan säkerhetspolitisk situation än den nuvarande. Grundprinciperna för samverkan kan i sin tur härledas tillbaka till 1940-talets ofredsår. Den ledningsstruktur som skapades på den civila sidan i mitten av 1980-talet är fortfarande till stor del oförändrad. Under senare år har den viktigaste förändringen i den civila ledningsstrukturen varit avvecklingen av civilbefälhavarna, dvs. den högre regionala ledningsnivån. Civilbefälhavarna har haft samverkan med det militära försvaret som en av sina viktigaste uppgifter. I den situation som nu råder är det en viktig uppgift att skapa en grund för en samordnad planering av en återuppbyggnad av ett invasionsförsvar som kan bli aktuell på mycket lång sikt i ett skärpt säkerhetspolitiskt läge.

Det är också väsentligt att skapa former för att effektivt kunna utnyttja militära resurser för civila ändamål i kris- och katastrofsituationer inom och utom landet. Inom detta område finns idag klara brister, bl.a. vad gäller informationen till civila myndigheter om vilka militära resurser som finns att tillgå och vart man skall vända sig för att kunna dra nytta av dessa resurser i en krissituation.

Ytterligare ett väsentligt inslag i samhällsutvecklingen är den tekniska infrastrukturens allt större betydelse för grundläggande funktioner i samhället. Med teknisk infrastruktur avses då i första hand elförsörjningen, telekommunikationerna och olika typer av IT-system. Samhällsutvecklingen har skapat ett allt större beroende av den tekniska infrastrukturen samtidigt som olika infrastruktur-system har blivit alltmer beroende av varandra. Samhället har därmed blivit mer sårbart för störningar i den tekniska infrastrukturen. Av särskild betydelse i detta sammanhang är elförsörjningen. En fungerande elförsörjning är en förutsättning för så gott som all verksamhet i samhället. Ingenting tyder heller på att sårbarheten i den tekniska infrastrukturen generellt sett kommer att minska i framtiden. Samhällets allt större beroende av dessa system i kombination med starka tendenser till konvergens mellan olika infrastrukturssystem medför istället att man kan befara att sårbarheten i dessa system kan komma att öka.

Andra tendenser som avregleringen av el- och telemarknaderna samt ett ökat inslag av utländskt ägande har dessutom medfört att

företagens benägenhet att satsa på sårbarhetsreducerande åtgärder i den tekniska infrastrukturen minskar. Sammantaget medför detta att det är ytterst angeläget att skapa former för en effektiv hantering av sårbarhetsproblemen i den tekniska infrastrukturen. Man kan utgå ifrån att ökade resurser kommer att behöva satsas från såväl statens som näringslivets sida på sårbarhetsreducerande åtgärder inom detta område. Det är också väsentligt att förstärka samhällets tillsyn över det säkerhets- och beredskapsarbete som utförs vad gäller den tekniska infrastrukturen.

Den tekniska infrastrukturen är ett område inom vilket det blir allt mindre motiverat att skilja på planeringsåtgärder som avser höjd beredskap och planeringsåtgärder som avser svåra påfrestringar på samhället i fred. Beroendet av de tekniska systemen är stort i båda dessa fall. Hotbilden uppvisar givetvis skillnader men konsekvenserna av olika skador blir ofta desamma oavsett om de har uppstått genom avsiktliga åtgärder eller som en följd av olyckor, slarv eller okunnighet. Av detta följer också att de förebyggande åtgärderna och de direkta motåtgärderna blir likartade. Möjligheterna att tillämpa en helhetssyn på sårbarhetsproblemen begränsas dock f.n. av lagstiftningsmässiga hinder, en splittrad ansvarsfördelning och skilda finansieringsprinciper för sårbarhetsreducerande åtgärder. Hinder av detta slag måste undanröjas för att det skall vara möjligt att uppnå en rimlig säkerhetsnivå i den tekniska infrastrukturen.

IT-säkerhetsfrågorna nämns särskilt i utredningens direktiv. En rad händelser under senare år har visat att det är nödvändigt med ökade satsningar inom detta område. Utvecklingen av Internet och annan datakommunikation, konvergensen mellan IT, telekommunikationer och rundradioverksamhet samt den starkt ökade användningen av datorer som strategiska komponenter i olika lednings- och styrsystem har ytterligare bidragit till att understryka detta. På senare tid har också allt större uppmärksamhet riktats mot riskerna för intrång i eller skadegörelse på IT-system i syfte att främja brottsliga eller säkerhetspolitiska syften. Samtidigt har det visat sig att såväl lagstiftningen som de övervakningsresurser som finns tillgängliga är otillräckliga för att motverka denna typ av verksamhet. Inom detta område krävs därför ytterligare åtgärder.

Sammanfattningsvis vill utredningen särskilt framhålla nedanstående händelser och utvecklingstendenser som väsentliga att beakta i utredningens fortsatta arbete:

1. Den förändrade säkerhetspolitiska situationen och dess konsekvenser för totalförsvaret
2. Förändrade relationer och samverkansbehov mellan totalförsvarets militära och civila delar
3. Samhällets allt större beroende av funktionssäkerheten hos vissa tekniska infrastruktursystem – särskilt elförsörjningen
4. De ökade möjligheterna att genom intrång i eller skadegörelse på strategiska IT-system åstadkomma allvarliga störningar i viktiga samhällsfunktioner
5. Möjligheterna till och konsekvenserna av ett utökat internationellt samarbete inom säkerhetsområdet.

2.2 Brister i samhällets nuvarande krishanteringsförmåga

2.2.1 Problembild enligt utredningens direktiv

I utredningens direktiv definierar regeringen ett antal problem som uppges finnas med nuvarande planeringssystem för det civila försvaret och beredskapen mot svåra påfrestningar på samhället i fred.

Ett av dessa problem är att den åtgärdsmissiga gränsdragningen mellan svåra påfrestningar på samhället i fred och höjd beredskap ofta är diffus. Med detta avses att i stort sett samma åtgärder krävs oavsett om anledningen är störningar som inträffar i fred eller om anledningen är vapeninsatser i krig. Som exempel på områden inom vilka sådana problem uppträder nämns el- och teleområdena.

Ett annat problem är att de former för planering som nu tillämpas inte främjar en rationell avvägning av resurser mellan satsningar som avser svåra påfrestningar på samhället i fred och satsningar som mer specifikt avser kriget som hotbild. Detta befaras leda till att samhället kan komma att ha otillräcklig förmåga att hantera krissituationer som i svårighetsgrad ligger mellan normala påfrestningar på samhället och väpnat angrepp.

I sammanhanget påpekas att de åtgärder som i dagens system vidtas för att möta svåra påfrestningar på samhället i fred inom respektive samhällssektor avvägs mot åtgärder som avser mer normala påfrestningar. Däremot avvägs de inte mot åtgärder som vidtas inom det civila försvaret för att möta de krav som ställs vid höjd beredskap. Dessa åtgärder avvägs istället mot varandra inom det civila försvarets ekonomiska planeringsram.

De problem som framhålls i direktiven är relaterade till de svårigheter som i praktiken finns att tillämpa en helhetssyn på hot och risker i samhället. De understryker också betydelsen av att skapa processer som möjliggör rationella resursavvägningar såväl inom som mellan olika sektorer. Först då kan man uppnå en rationell användning av de medel som olika samhällsaktörer totalt sett disponerar för säkerhets- och beredskapsarbete.

2.2.2 Erfarenheter från faktiska krisförlopp under 1990-talet

Olika myndigheter samt forskare vid universitet och högskolor har sedan ett antal år undersökt faktiska krisförlopp för att kunna dra lärdom av vad som har inträffat. De krisförlopp som har undersökts sinsemellan är mycket olika vilket medför att erfarenheterna ibland kan vara svåra att generalisera. Trots detta har värdefulla slutsatser kunnat dras.

I en FOA-studie som har genomförts på uppdrag av ÖCB redovisas en del erfarenheter från kriser av större omfattning som har inträffat under 1990-talet. Med kris avses i studien ett tillstånd som hotar grundläggande värden i samhället och som inte kan hanteras på ett acceptabelt sätt med standardförfaranden eller standardprocedurer. Begreppet kris har inte begränsats till den nationella nivån utan kan också tillämpas på en händelse som berör en begränsad del av landet om konsekvenserna för den berörda landsdelen är mycket allvarliga.

En allmän erfarenhet som redovisas på grundval av vad som har hänt i de undersökta krisförloppen är att samarbetet mellan olika aktörer fungerar väl så länge som dessa tillhör samma funktion. Däremot har problem uppstått vid hanteringen av kriser på den nationella lednings- och samordningsnivån. Vidare uppges vissa oklarheter finnas i ansvarsfördelningen mellan den nationella nivån och regionala och lokala organ. Bl.a. har det uppstått diskussioner om när och i vilka former som centrala myndigheter, utöver att lösa sina myndighetsuppgifter, också skall ge stöd till kommuner som drabbats av olika händelser.

Också informationsarbetet i samband med kriser kan välla problem. Estoniakatastrofen framhålls som exempel på en mindre lyckad hantering av informationsfrågorna vilket har medverkat till en förtroendekris mellan grupper av anhöriga och myndigheterna. Också informationsöverföringen mellan olika myndigheter som är

berörda av en kris har skapat problem i vissa fall – särskilt i inledningsskedet i några av de krisförlopp som har undersökts.

Vidare påpekas att man i vissa fall har skapat särskilda krisgrupper eller andra tillfälliga ledningsorgan som haft uppgifter som avvikit från den ordinarie ansvarsfördelningen. Detta har ibland skett utan att man före krisen har klarat ut vilket mandat som dessa organ skall ha. Resultatet har blivit att osäkerhet har uppstått om ansvarsfördelningen. Samtidigt betonas att det inte går att på förhand skapa absolut klarhet om hur ansvarsfördelningen mellan olika krisaktörer skall utformas. Varje kris är speciell och kan kräva särlösningar.

2.2.3 Erfarenheter som har redovisats vid utredningens resor, besök, seminarier och intervjuer

Utredningen har genomfört flera utländska studiebesök, ett stort antal besök hos myndigheter och andra organ, ett antal seminarier och en serie av djupintervjuer med olika företrädare för totalförsvaret. Dessa aktiviteter har bl.a. haft till syfte att samla in erfarenheter om krisförlopp och krishantering i samhället. Detta har skett med särskild inriktning på svårare kriser och på situationer som förutsatt medverkan från flera olika samhällssektorer.

De intryck som utredningen har fått i dessa sammanhang fördjupar och bekräftar de erfarenheter som har redovisats tidigare i detta kapitel. En väsentlig erfarenhet är att kriser som endast berör enstaka myndigheter oftast hanteras väl medan mer komplexa situationer som berör flera olika samhällssektorer och ledningsnivåer i samhället vanligen vällar bekymmer. Detta gäller i synnerhet situationer som kräver insatser från den nationella nivån. Man kan därför konstatera att samhällets förmåga att hantera svåra kriser som berör många samhällssektorer och som dessutom kräver en omfattande insats från den nationella nivån måste stärkas.

Vad gäller nuvarande organisation för ledning och samordning inom det civila försvaret har framkommit att relativt stora förändringar kan komma att krävas för att anpassa verksamheten till den förändrade hotbilden. Det har bl.a. visat sig att funktionsansvaret och funktionsindelningen upplevs som alltför starkt kopplade till den hotbild som gällde då nuvarande system för ledning och samordning infördes i mitten av 1980-talet. Det står också klart att den funktionsövergripande samordningsfunktionen inte har givits möjlighet att utveckla tillräcklig styrka under årens

lopp. Förmågan till omprioritering från traditionella områden som befolkningskydd och försörjningsberedskap till nya verksamhetsområden som att öka robustheten i den tekniska infrastrukturen har inte heller visat sig vara tillräcklig.

Oklarhet råder dessutom om hur beredskapen mot svåra påfrestningar på samhället i fred skall hanteras i förhållande till de åtgärder som avser höjd beredskap. Ett nytt system för att hantera denna typ av allvarliga kriser måste byggas upp. Det finns också ett behov av att precisera områdesansvariga organs roller och ansvar mot bakgrund av den sårbarhet och de nya krav som gör sig gällande. Detta gäller samtliga nivåer. Vad gäller kommunerna har det påpekats att dessa kommer att få en vidgad roll i krishanteringen i det nya läge som råder. Nedtoningen av kriget som hotbild har förskjutit fokus i krishanteringen från den nationella nivån till den lokala.

Utredningen har också kunnat konstatera att lagstiftningen i många fall måste reformeras för att kunna hantera den sårbarhet som finns i många samhällssystem. En anpassning av regelverket måste också ske till de krav som finns på en förbättrad helhetssyn i säkerhets- och beredskapsarbetet. Detta är också en erfarenhet som har gjorts i de sektorsvisa genomgångar som f.n. genomförs inom Regeringskansliet.

Vidare har utredningen kunnat konstatera att formerna för planering och finansiering av säkerhets- och beredskapsåtgångarna måste förändras och utvecklas i flera olika avseenden. Vissa av dessa problem har också tagits upp i utredningens direktiv. Behov finns också av att förnya formerna för planeringen bl.a. i syfte att bredda deltagandet till fler aktörer än nu. Det kan också konstateras att nuvarande principer för finansiering av beredskapsåtgångar inom det civila försvaret tillämpas inkonsekvent och att det inte har klargjorts vilken roll som staten bör ha vid finansieringen av svåra påfrestningar på samhället i fred. Också inom detta område krävs ett nytänkande.

Också rekryterings-, utbildnings- och övningsverksamheten behöver förnyas. Denna verksamhet har tills nu i mycket stor utsträckning varit inriktad på att öva hantering av olyckor och krig. Fredsräddningstjänstens och det militära försvarets behov har i hög grad präglat utbildnings- och övningsverksamheten. Det finns behov av att bredda inslaget av sektorsövergripande utbildnings- och övningsverksamhet för att på så sätt skapa en mer generell krishanteringsförmåga i samhället. Det är också angeläget att i väsentligt större utsträckning än nu ta upp kriser som genereras inom den

tekniska infrastrukturen. Behov finns också av att skapa ett system för grundläggande säkerhetsutbildning i samhället.

2.2.4 Sammanfattande bedömning

En sammanvägning av det material som har insamlats samt de synpunkter och erfarenheter som utredningen har tagit del av visar att nuvarande system för krishantering i samhället är behäftat med brister. De viktigaste av dessa är:

- Kravet att en helhetssyn skall tillämpas vid planeringen för olika typer av krissituationer har inte fått ett tillräckligt genomslag i det säkerhets- och beredskapsarbete som bedrivs i samhället.
- Det system för ledning och samordning som finns inom det civila försvaret är inte anpassat till dagens hotbild. Vissa inslag i systemet – bl.a. funktionsansvaret och funktionsindelningen – framstår som föråldrade och svåra att anpassa till de nya förutsättningarna.
- Det finns svagheter i samhällets förmåga att hantera komplexa krissituationer. Detta gäller i första hand kriser som har en sådan svårighetsgrad och karaktär att de kräver medverkan från flera samhällsorgan på olika nivåer och inom olika sektorer.
- Det saknas ett system för hantering av svåra påfrestningar på samhället i fred. Ett sådant system bör integreras med det system för ledning och samordning som bör finnas inom det civila försvaret.
- De brister som finns i samhällets krishanteringsförmåga är tydligast på nationell nivå. Det finns dock ett behov av att precisera och utveckla områdesansvariga organs roller och ansvar också på andra nivåer. Kommunernas roll har särskilt betonats.
- Formerna för planering och finansiering av säkerhets- och beredskapsarbetet måste förnyas. Nuvarande system och principer är alltför starkt kopplade till kriget som hotbild. Systemet måste anpassas till de behov som genereras av allvarliga fredstida kriser.
- Den lagstiftning och det regelverk som har betydelse för samhällets krishantering behöver ses över. Brister finns framförallt i de bestämmelser som är tillämpliga på hanteringen av allvarliga kriser som inte är krig.
- Också den utbildnings- och övningsverksamhet som bedrivs inom säkerhets- och beredskapsområdet måste förnyas. Den

nuvarande verksamheten utgår i alltför stor utsträckning från freds räddningstjänstens och det militära försvarets perspektiv.

3 Utredningens grundsyn vad gäller krishantering i samhället

3.1 Mål för krishanteringsarbetet

3.1.1 Allmänt

Utredningen skall enligt sina direktiv lämna förslag till övergripande målformuleringar för samhällets förmåga under höjd beredskap och vid svåra påfrestningar på samhället i fred. Detta skall ske med utgångspunkt från den organisationsstruktur som utredningen föreslår. I detta avsnitt redovisar utredningen sin principiella syn på hur målen för krishanteringsarbetet bör konstrueras och tillämpar resonemanget på ett delområde som är mycket väsentligt från krishanteringssynpunkt (elförsörjningen).

3.1.2 Principiella synpunkter

Med krishantering avser utredningen alla de åtgärder som före, under eller efter en allvarlig kris vidtas för att förebygga och motverka de skadeeffekter som krisen åstadkommer. När enbart de förebyggande och förberedande insatserna avses använder utredningen begreppet säkerhets- och beredskapsarbete. Med säkerhets- och beredskapsarbete avses således de åtgärder som genomförs före en akut krissituation i syfte att förhindra att krisen uppstår och att skapa förmåga hos en organisation eller verksamhet att hantera akuta krissituationer. När enbart insatserna i en akut krissituation avses använder utredningen begreppet operativ krishantering. I flertalet fall torde det vara lätt att dra gränsen mellan säkerhets- och beredskapsarbete och operativ krishantering.

Däremot kan det vara svårare att exakt klargöra vilka insatser efter en kris som bör räknas som krishantering och vad som bör räknas som normalt återställningsarbete efter en olycka eller skada. En förutsättning för att arbetet skall kunna räknas som krishan-

tering bör dock vara att arbetet startar omedelbart efter det att krisens akuta skede är över och att det är tydligt kopplat till krisens konsekvenser. Det bör också röra sig om åtgärder som är relativt omfattande och klart och tydligt avviker från det normala arbetet i berörda organisationer eller verksamheter. Som exempel kan nämnas att psykologiskt omhändertagande av offer och anhöriga efter en svår olycka eller katastrof bör räknas som krishantering. Att däremot bygga upp hus som har skadats i samband med olyckan eller katastrofen kan knappast räknas som krishantering.

Utredningens uppgift är att pröva frågor om krishantering på samhällsnivå, dvs. situationer som kräver tvärspektoriell samordning och samverkan. Grundläggande för utredningens krishanteringsmodell är också att krishanteringen bör ha en sådan flexibilitet att alla typer av allvarliga krissituationer på samhällsnivå kan hanteras. I detta avseende gör utredningen ingen skillnad mellan det som i olika sammanhang kallas svåra påfrestningar på samhället i fred och på olika typer av väpnade angrepp mot landet. Det är också väsentligt att krishanteringssystemet har förmåga att hantera oväntade och oförutsedda situationer – inte endast det som har förutsetts och övats.

På ett övergripande plan bör målet för krishanteringsarbetet vara att så långt som möjligt förebygga att allvarliga kriser uppstår och att – om de uppstår – i möjligaste mån begränsa skadeverkningarna på kort och lång sikt. Det är också väsentligt att det i krishanteringssystemet finns inbyggt en förmåga till lärande, dvs. att man i varje särskilt fall analyserar vad som har inträffat och drar slutsatser av det skedda för framtiden i syfte att förhindra att liknande händelser inträffar på nytt. I övrigt krävs en förmåga hos krishanteringssystemet att i en akut krissituation åstadkomma den tvärspektoriella samordning och samverkan som erfordras för att hantera krisen. Detta måste kunna ske på ett flexibelt sätt och anpassat till den situation som råder i varje särskilt fall. Detta förutsätter i sin tur att förberedelser genomförs i form av utbildnings- och övningsverksamhet, investeringar i utrustning och anläggningar, etc.

Vad gäller det civila försvaret har mål fastställts dels på övergripande nivå i form av olika uppgifter som det civila försvaret skall klara vid höjd beredskap dels på funktionsnivå avseende de funktioner som verksamheten f.n. är indelad i. Också funktionsmålen avser höjd beredskap även om vissa tilläggskrav har formulerats vad gäller svåra påfrestningar på samhället i fred. Dessa mål bryts sedan ned i en hierarki av mer precisa mål. Enligt utredningens uppfatt-

ning finns det anledning att också i fortsättningen formulera mål för den verksamhet som är inriktad på höjd beredskap. Dessa mål måste givetvis anpassas till det säkerhetspolitiska läge som råder och de krav på anpassning inför ett skärpt säkerhetspolitiskt läge som statsmakterna formulerar. Vidare måste målstrukturen anpassas till den organisationsstruktur som utredningen föreslår. Som framgår av kapitel 5 kommer utredningen att föreslå att det civila försvarets funktionsindelning avvecklas. Detta innebär att funktionsmålen måste utgå och ersättas med andra typer av mål.

Enligt utredningens uppfattning bör separata mål för samhällets förmåga att motstå svåra påfrestningar på samhället i fred inte formuleras. Anledningen är att detta tillstånd inte går att avgränsa tillräckligt tydligt och att de åtgärder som behöver vidtas för att möta detta tillstånd i många fall liknar eller sammanfaller med de åtgärder som behöver vidtas för att säkra förmågan vid höjd beredskap. En bättre metod är att fastställa grundläggande krav på prestationsförmåga eller säkerhet för verksamheter som har särskild betydelse för samhällets förmåga att hantera allvarliga kriser eller som själva kan generera allvarliga kriser på samhällsnivå om väsentliga system eller funktioner inom verksamheten bryter samman. Exempel på sådana verksamheter är samhällets strukturer för ledning och information vid allvarliga kriser, verksamheter som har skadehanterande uppgifter vid olyckor och katastrofer, den tekniska infrastrukturen – särskilt elförsörjningen, vissa delar av transportsystemet och varudistributionen samt betalningsväsendet och värdepappershandeln.

Säkerhetskraven bör uttryckas som krav på en viss lägsta funktionsförmåga hos system och verksamheter under olika typer av störda förhållanden. På en övergripande nivå bör kraven formuleras i måltermer - inte som ett krav på att vissa tekniska lösningar skall användas. Möjlighet bör dock finnas för berörda tillsynsmyndigheter att utfärda föreskrifter om detta i de fall då det är lämpligt. Om det är fråga om tillstånds- eller koncessionspliktig verksamhet är det naturligt att säkerhetskraven arbetas in i koncessionskraven. Det är utredningens uppfattning att det inom vissa av de områden som räknades upp ovan finns anledning att gå längre än vad samhället hittills har gjort då det gäller att formulera grundläggande säkerhetskrav. Detta gäller framförallt väsentliga delar av den tekniska infrastrukturen. Till denna verksamhet räknar utredningen elförsörjningen, telekommunikationerna, vissa IT-system samt den tekniska distributionen av radio- och TV-program. Av dessa system har elförsörjningen en särställning med

hänsyn till att övriga system – liksom flertalet andra samhällsfunktioner – är beroende av el för att kunna upprätthålla verksamheten.

Resonemanget visar att det finns anledning att formulera olika typer av mål för krishanteringsarbetet. En typ av mål bör avse krishanteringssystemet som sådant och kan uttryckas som krav på samordningsförmåga, förmåga att klara såväl väntade som oväntade krissituationer, förmåga att lära av misstag som har begåtts i samband med tidigare kriser, etc. Ytterligare en typ av mål bör uttryckas i form av grundläggande säkerhetskrav på samhällsviktig verksamhet, dvs. verksamhet som kan generera allvarliga kriser i samhället och/eller har stor betydelse för samhällets förmåga att hantera sådana kriser. En tredje uppsättning av mål bör avse det civila försvaret, dvs. förberedelserna för och verksamheten vid höjd beredskap. Dessa mål måste också ta upp det civila försvarets förmåga till anpassning inför ett skärpt säkerhetspolitiskt läge.

Utredningen återkommer till frågan om målen för krishanteringsarbetet i kapitel 4 och i bilaga 2. I kapitel 4 redovisar utredningen en målstruktur för krishanteringsarbetet och beskriver hur målstrukturen bör vara kopplad till planeringsprocessen. I bilaga 2 redovisas ett exempel på en målhierarki. De principiella resonemang som har förts i detta avsnitt vidareutvecklas dock redan i nästa avsnitt. Detta sker i form av ett tillämpningsexempel som är hämtat från elförsörjningen. Avsikten är framförallt att tydliggöra vad utredningen menar med begreppet grundläggande säkerhetskrav.

3.1.3 Elförsörjningen – ett tillämpningsexempel

Mål för beredskapsarbetet inom elförsörjningen och förmågan vid höjd beredskap har fastställts av statsmakterna i form av funktionsmål, delfunktionsmål och kompletterande mål på lägre nivåer i målhierarkin. Målet för elförsörjningen vid höjd beredskap är att totalförsvarets och samhällsviktiga användares behov av el skall kunna tillgodoses under dessa förhållanden. Vidare skall de resurser och den beredskap som skapas också kunna utnyttjas vid svåra påfrestningar på samhället i fred och vid internationella fredsfrämjande och humanitära insatser.

För att finansiera de satsningar som behövs för att skapa erforderlig förmåga vid höjd beredskap disponeras avgiftsmedel som genereras av en elberedskapsavgift. Omfattningen av de satsningar

som behöver göras för att skapa erforderlig förmåga vid höjd beredskap är beroende av den grundläggande säkerhet som finns hos elsystemet i fred. Ju större brister som finns i den grundläggande säkerheten i fred ju större satsningar krävs för att åstadkomma tillräcklig förmåga vid höjd beredskap. Det finns därför ett direkt samband mellan den grundläggande säkerheten i systemet och omfattningen av de tilläggsåtgärder som behöver genomföras för att skapa förmåga vid höjd beredskap.

Säkerhetskrav på elsystemet i fred kan riktas mot nätägare och andra elföretag med stöd av ellagen. Möjligheterna att göra detta behöver dock förbättras jämfört med idag. Också tillsynen inom området behöver utvecklas och fördjupas. Tillsynsmyndigheter är idag Svenska kraftnät, Elsäkerhetsverket och Energimyndigheten inklusive Nätavdelningen Ansvarsfördelningen mellan dessa myndigheter behöver förtydligas vad gäller tillsynen. En effektivare tillsyn förutsätter dock att man i ellagen och andra författningar formulerar tydliga krav på säkerhet i elsystemet. Utan sådana krav har myndigheterna svårt att driva tillsynsarbetet med tillräcklig kraft. Utredningen anser att det krävs förtydliganden också i detta avseende.

Elförsörjningen är en verksamhet som har betydelse också vid den typ av väpnade angrepp som totalförsvaret skall ha omedelbar förmåga att möta. Detta medför att endast ett fåtal beredskapsåtgärder inom elförsörjningen kan förskjutas till en anpassningsperiod. De beredskapsmål som fastställs för elförsörjningen bör delas upp i el-operativa mål och mål för användarnas förmåga att upprätthålla samhällsviktig verksamhet vid omfattande och långvariga bortfall av el. Med el-operativa mål avser utredningen krav på en viss förmåga hos elförsörjningens produktions-, överförings- och distributionssystem att leverera el till prioriterade användare under störda förhållanden.

Vad gäller den fredstida verksamheten finns det enligt utredningen anledning att skärpa de grundläggande kraven på leveranssäkerhet i elsystemet. Detta bör dels ske genom krav på en ökad störningstålighet hos överförings- och distributionssystemet (nätfunktionen) dels som vissa krav på effektreserver i elsystemet (produktionsfunktionen). Vissa krav bör också ställas på elanvändarna, att verksamheter som inte kan vara utan el skall vara försedda med reservkraft. Sådana krav kan ställas i ellagen, elberedskapslagen eller i andra författningar. Dessa åtgärder bör bekostas av elföretagen och elanvändarna. Statens roll bör enligt utredningen vara att ställa krav på säkerhet och att genom en aktiv

tillsyn försäkra sig om att gällande författningar och föreskrifter efterlevs.

3.2 Det offentliga åtagandet inom krishanteringsområdet

3.2.1 Allmänt

Ingen ifrågasätter att det är en statlig uppgift att inrikta, prioritera och till stor del finansiera de beredskapsförberedelser som genomförs med inriktning på ett väpnat angrepp mot Sverige. Där emot är det offentliga åtagandet inte lika självklart i andra allvarliga krissituationer. Det är rimligt att ett företag som i sin verksamhet är starkt elberoende anskaffar reservkraft för att upprätthålla vitala funktioner om konsekvenserna av ett elavbrott blir omfattande och kostsamma för företaget. Detta är en del av företagets ansvar för den egna verksamheten. Det finns heller ingen anledning att offentliga organ i en sådan situation skall lämna ekonomiska bidrag till företagets reservkraftsatsningar.

Den förändring av hotbilden som har skett på senare år har medfört att det har blivit svårare än hittills att avgränsa statens och kommunernas ansvar i krishanteringsarbetet i förhållande till andra aktörers ansvar. Detta gäller inte minst vid genomförandet av förebyggande och förberedande åtgärder inför allvarliga krissituationer i samhället. Sådana åtgärder är ofta mycket kostnadskrävande och är inte sällan olönsamma i ett företagsekonomiskt eller privatekonomiskt perspektiv. Företag, organisationer och enskilda saknar också förutsättningar för att vidta effektiva åtgärder mot osannolika händelser med mycket långtgående konsekvenser. Det finns därför en tendens att tänka bort sådana händelser i den normala riskplaneringen.

Dessa omständigheter medför att det finns anledning att pröva om det är möjligt att precisera det offentliga åtagandet inom krishanteringsområdet. Ökad tydlighet i detta avseende behövs bl.a. som en grund för de överväganden som utredningen gör i kapitel 4 om finansieringen av samhällets krishanteringsinsatser.

3.2.2 Generella motiv för offentliga åtaganden

De generella motiv som har uppställts för offentliga åtaganden inom olika områden har i regel sitt ursprung i ekonomiska teorier

om statens roll i samhällsekonomin. Det är dock i många fall möjligt att tillämpa de resonemang som förs i sådana sammanhang också på icke-ekonomiska problemställningar.¹ Härutöver finns givetvis också politiska doktriner om omfattningen och inriktningen av det offentliga åtagandet. Utredningen går dock inte in på den politiska debatten inom detta område. Däremot finns det anledning att erinra om att de generella kommittédirektiven ålägger statliga utredningar att pröva om en befintlig eller föreslagen uppgift skall vara ett offentligt åtagande.

De ekonomiska motiven för offentliga åtaganden bygger till stor del på utgångspunkten att det finns ett antal marknadsimperfektioner som måste korrigeras genom insatser av offentliga aktörer. Det rör sig om behov som marknaden av olika skäl inte kan tillgodose eller där marknadsimperfektionerna leder till över- eller underkonsumtion av varan eller tjänsten i förhållande till den nivå som den ekonomiska teorin uppfattar som rimlig. Det finns ett antal olika typer av marknadsimperfektioner. Några sådana är förekomst av kollektiva nyttigheter och externa effekter vid produktionen av en vara eller tjänst samt situationer i vilka konsumenten har svårt att göra ett rationellt val p.g.a. informationsbrist.

Med kollektiva nyttigheter avses varor och tjänster som kännetecknas av att en persons konsumtion av varan eller tjänsten inte minskar tillgången av samma vara eller tjänst för andra konsumenter. Nyttighetens karaktär är dessutom sådan att det inte går att utestänga en icke-betalande konsument från att få tillgång till varan eller tjänsten. I sådana situationer tenderar varan eller tjänsten att inte produceras alls eller produceras i otillräcklig omfattning om inte staten eller kommunerna tar på sig ett produktions- och/eller finansieringsansvar. Med externa effekter avses att produktionen av en vara eller tjänst har konsekvenser för andra än producenten. Dessa konsekvenser kan vara såväl positiva som negativa. Exempel på produktion som kan ha positiva externa effekter är utbildning. Miljöförstöring brukar anföras som det klassiska exemplet på negativa externa effekter. Med informationsbrist avses att konsumenterna ibland inte har tillräcklig information för att kunna göra ett rationellt val vid konsumtionen av en viss vara eller tjänst. Denna kan därför bli över- eller underkonsumerad i förhållande till den nivå som anses vara rationell i den ekonomiska teorin. Ett exempel på detta är att konsumenterna ofta antas ha svårt att ta till-

¹ Motiv för offentliga åtaganden. Ds 1994:53

räcklig hänsyn till mycket långsiktiga effekter av ett konsumtionsval.

Försvar, polisväsende och räddningstjänst brukar anföras som typiska exempel på kollektiva nyttigheter. Krishantering på samhällsnivå har i grunden samma karaktär som dessa verksamheter. Om det offentliga inte engagerar sig inom dessa områden kan man därför befara att satsningarna blir otillräckliga. Krishantering på samhällsnivå är också ett område som karakteriseras av informationsbrist. Denna beror på att medborgarna har svårt att överblicka och värdera de risker som finns för allvarliga kriser i samhället. De har därför svårt att förbereda sig för egen del om offentliga organ inte gör riskbedömningar och förmedlar resultatet av dessa till allmänheten. Allvarliga kriser i samhället kännetecknas också av att ett stort antal människor samtidigt drabbas av krisens konsekvenser. Försäkringslösningar kan därför sällan användas för att fullt ut kompensera de drabbade för de skadeverkningar som har uppstått.

Krishantering på samhällsnivå kan av dessa skäl sägas vara ett område som väl motsvarar de kriterier som kan uppställas som ett motiv för stat och kommun att engagera sig i en verksamhet. Det offentliga engagemanget bör i första hand gälla den typ av krissituationer i vilka endast statliga organ eller berörda kommuner kan ta ett övergripande ansvar för att leda, samordna och prioritera de åtgärder som behöver vidtas för att möta krisen. Detta kan sägas gälla krissituationer som är mycket osannolika, har långtgående konsekvenser för ett stort antal människor och där icke-offentliga aktörer kan ha svårt att på egen hand vidta effektiva åtgärder för att minska skadeverkningarna av en eventuell kris. Sådana situationer är i regel inte möjliga att försäkra sig emot och löser vanligen ut force majeureklausuler leveransavtal och i andra typer av avtal.

Av detta följer dock inte att offentliga organ bör ta på sig ett generellt finansieringsansvar för alla de åtgärder som kan krävas för att möta denna typ av krissituationer. Ett skäl till detta är att skadeverkningarna också av mycket allvarliga krissituationer kan begränsas om grundläggande säkerhetsåtgärder vidtas av den som är ansvarig för en verksamhet. Sådana åtgärder kan vidtas utan att den verksamhetsansvarige har full kännedom om riskerna för en allvarlig kris och dennas konsekvenser för den egna verksamheten. Det är också viktigt att stimulera alla aktörer i samhället att vidtaga de säkerhetsåtgärder som är möjliga att genomföra. Man kan i detta sammanhang jämföra med försäkringssektorn där det är vanligt att bolagen ställer krav på att försäkringstagaren skall vidtaga vissa sä-

kerhetsåtgärder för att de skall vara beredda att försäkra verksamheten eller för att en viss självrisk skall utgå.

3.2.3 Möjliga uppgifter för offentliga organ i olika skeden av en allvarlig kris

Man kan således konstatera att krishantering på samhällsnivå är en kollektiv nytthet och därför bör ingå i det offentliga åtagandet. Samtidigt kan konstateras att alla de åtgärder som vidtas före, under eller efter en kris inte kan betraktas som en statlig eller kommunal angelägenhet. Utredningen har tvärtom betonat att såväl allmänheten som de företag och organisationer som svarar för olika typer av verksamheter har anledning att ta ett eget ansvar för säkerheten i den utsträckning som detta är möjligt. Det offentliga åtagandet bör vara mest långtgående i det akuta skedet av mycket allvarliga krissituationer som kräver samtidiga insatser inom ett flertal samhällsområden. I sådana situationer finns det endast en aktör som kan ta ett övergripande ansvar för situationen. Detta är staten på nationell och regional nivå och kommunerna på lokal nivå. Före och efter det akuta krisskedet är kravet på ledning, samordning och prioritering inte lika framträdande och inte lika brådskande. Det är då rimligt att icke-offentliga aktörer svarar för en väsentlig del av insatserna.

En väsentlig uppgift för offentliga organ i skedet före en kris bör vara att upptäcka och identifiera förhållanden som kan utlösa allvarliga kriser och att informera allmänheten om dessa förhållanden.² Detta kan ske genom risk- och sårbarhetsanalyser på olika nivåer samt informations-, utbildnings- och övningsinsatser som bygger på resultatet av dessa analyser. Stor öppenhet bör tillämpas om resultatet av risk- och sårbarhetsanalyserna för att göra det möjligt för olika samhällsaktörer att vidtaga motåtgärder. Underlag för risk- och sårbarhetsanalyserna måste dock kunna lämnas under sekretess.

De offentliga organen bör också bedriva en säkerhetsinriktad revision. De bör dessutom verka för att en sådan revision i större utsträckning än nu bedrivs inom den privata sektorn. Om så erfordras kan staten lagstiftningsvägen ställa krav på en säkerhetsinriktad revision. De metoder som utvecklades vad gäller IT-säkerheten inför millennieskiftet bör kunna användas i denna typ av re-

² Underlag för vissa resonemang i det följande har hämtats från en promemoria som utarbetats för utredningens räkning av Percy Hartoft och Jan-Erik Svensson.

vision. En framgångsrik säkerhetsrevision förutsätter att ledningsnivån inom myndigheter, kommuner, landsting, företag och organisationer aktivt engagerar sig i arbetet och ställer krav på konkreta insatser.

Andra väsentliga uppgifter för offentliga organ i skedet före en kris bör vara att ställa krav på att säkerhetsåtgärder vidtas och att utöva en aktiv tillsyn över efterlevnaden av gällande bestämmelser inom området. Grundläggande säkerhetskrav bör ges lagstöd och preciseras i föreskrifter och koncessionsvillkor. I vissa fall måste offentliga organ också ta på sig ett ansvar för att finansiera och producera säkerhets- och beredskapsåtgärder. Ett exempel på detta är statens ansvar för beredskapsåtgärder som gäller höjd beredskap. Som framgått ovan bör finansierings- och produktionsansvaret dock inte vara generellt utan gälla vissa specifika situationer och områden.

I ett akut krisskede bör de offentliga organen ha ett övergripande ansvar för att leda, samordna och prioritera de insatser som behöver genomföras. Som nämnts kan endast offentliga aktörer ta på sig ett sådant ansvar. I en akut krissituation är också informationen till allmänheten och media en väsentlig uppgift för de offentliga krishanteringsorganen. Denna uppgift har en stark koppling till lednings-, samordnings- och prioriteringsuppgiften.

I skedet efter en kris finns det också anledning att utkräva ansvar för det skedda och lära av det som har hänt. Ansvarsutkrävandet måste till stor del vara ett offentligt åtagande – åtminstone de delar av ansvarsutkrävandet som medför juridiskt och politiskt ansvar. Lärandet är en analytisk process som innebär att erfarenheterna av krisen klarläggs och att erfarenheterna sprids till aktörer som kan bli berörda av liknande händelser i framtiden. Detta bör ske på alla nivåer i samhället men de offentliga organen måste svara för att sammanställa, värdera och sprida materialet.

Efter en kris aktualiseras också ersättningsfrågorna. I vissa länder – t.ex. USA – har staten tagit på sig ett relativt omfattande ansvar för att kompensera dem som har lidit skada vid allvarliga händelser, t.ex. orkankatastrofer. I Sverige har ersättningsfrågorna efter allvarliga händelser bedömts från fall till fall. Om insatserna kan anses vara räddningstjänst finns särskilda ersättningsregler. Dessa gäller dock endast själva räddningstjänstinsatsen. Också i annan lagstiftning finns ersättningsregler som i vissa fall kan användas. I kapitel 4 diskuterar utredningen om det finns anledning att vidga ersättningsmöjligheterna genom att införa någon typ av katastroffonder i vårt land.

3.3 Principer för krishantering i samhället

Det finns ett antal principer för hur en verksamhet bör organiseras för att den skall kunna klara det förebyggande och förberedande arbetet inför en allvarlig kris samt de påfrestningar som den utsätts för i sådana situationer. Det är principer som är generellt tillämpliga och som bygger på en samlad erfarenhet av vad som har fungerat bra respektive mindre bra vid övningar och i faktiska kris-situationer. I det följande redovisas några sådana principer.

Den mest kända av dessa principer är *ansvarsprincipen*. Ansvarsprincipen innebär att den som har ansvar för en verksamhet i fred även skall ha det i krig om verksamheten skall upprätthållas under dessa förhållanden. Ansvarsprincipen har i praktiken tolkats på så sätt att den myndighet eller det organ som har den i förhållande till krigsuppgiften mest näraliggande uppgiften har tilldelats ansvaret. Det ansvar som myndigheten eller organet på detta sätt har tilldelats innebär dels att myndigheten eller organet skall svara för uppgiften i krig dels att myndigheten eller organet i fred skall genomföra de beredskapsförberedelser som krävs för att krigsuppgiften skall kunna utföras.

Ansvarsprincipen är styrande för planeringen inom det civila försvaret. Formuleringen av principen har relaterats till kriget som hotbild. Ansvarsprincipen bör dock tillämpas också på uppgifter som har anknytning till svåra påfrestningar på samhället i fred. En sådan utvidgning är naturlig med hänsyn till den breddning av säkerhetsbegreppet som har skett på senare tid.

En variant på ansvarsprincipen är *likhetsprincipen*. Likhetsprincipen är mer inriktad på de praktiska förutsättningarna för en verksamhet. Den kan formuleras på så sätt att verksamhetens organisation och lokalisering så långt som möjligt skall överensstämma i fred, kris och krig. Vissa avvikelser är dock nödvändiga. Som exempel kan nämnas att en myndighets krigsorganisation ofta förutsätter att vissa funktioner tillförs mer personal eller att andra förstärkningar genomförs. Detta kan i sin tur ställa krav på organisatoriska förändringar. Innebörden av likhetsprincipen är att sådana förändringar inte skall göras större än vad som krävs med hänsyn till krisens eller krigets karaktär.

Den förändring som har skett under 1990-talet av principerna för myndigheternas gruppering vid höjd beredskap är ett intressant exempel på hur likhetsprincipen har fått ett ökat genomslag. Under den tid då den dimensionerande hotbilden var en invasion som syftade till en ockupation av landet innebar normalplaneringen att

en myndighets viktigaste delar vid mobilisering skulle bege sig till en särskild krigsuppehållsplats som i regel var belägen tiotals mil från fredsuppehållsplatsen. I vissa fall skulle myndighetsledningen eller en samverkansgrupp från myndigheten dessutom samlokaliseras med en militär stab på en ledningsplats i en avlägset belägen berganläggning. Dessa principer har nu övergivits till förmån för en planering som innebär att man i det längsta sitter kvar på fredsuppehållsplatsen men genomför vissa anpassningsåtgärder på denna i syfte att skapa fysiskt skydd, fungerande tele- och dataförbindelser, säker elförsörjning, m.m.

Ytterligare en princip som bör tillämpas vid hanteringen av kriser i samhället kan kallas närhetsprincipen. Denna princip innebär att kriser skall hanteras på lägsta möjliga nivå i samhället. Med detta avses att den ledningsnivå eller instans som närmast berörs av det akuta krisförloppet normalt skall svara för ledningen av de åtgärder som erfordras för att man skall kunna hantera krisen på ett effektivt sätt. Krishanteringen bör endast lyftas till högre nivåer om detta krävs för en rationell prioritering av olika åtgärder eller om samordningen av insatserna av andra skäl blir lidande av att krisen hanteras på den närmast berörda nivån. Beträffande fredstida kriser torde detta i många fall innebära att kommunen och kommunledningen är en lämplig krishanterningsnivå. Det har i praktiken också visat sig att kommunerna – enskilt eller i samverkan – kan klara relativt omfattande krissituationer. Detta gäller i synnerhet större kommuner.

En erfarenhet från kriser under senare år är att informationshanteringen i samband med allvarliga kriser lätt lyfts till nationell nivå. Detta beror på att media ofta utsätter företrädare för den nationella nivån för ett starkt tryck att göra uttalanden och i vissa fall engagera sig i kriser som berör ett avgränsat område (en kommun eller ett län). I sådana situationer är det väsentligt att den operativa hanteringen av krisen inte lyfts till fel nivå. Om så sker kan resultatet bli att olämpliga åtgärder sätts in eller att åtgärderna blir försenade.

3.4 Sammanfattning och förslag

I detta kapitel har utredningen behandlat vissa principfrågor som har betydelse för uppdraget. Det gäller sättet att formulera mål för krishanteringsarbetet, det offentliga åtagandet inom krishanter-

ingsområdet och vissa principer för organisation och ledning inom detta område.

Vad gäller målen för krishanteringsarbetet anser utredningen att mål också i fortsättningen bör formuleras för verksamheten inom det civila försvaret. Däremot bör särskilda mål inte formuleras för beredskapen mot svåra påfrestningar på samhället i fred. Istället bör skärpta säkerhetskrav ställas på verksamheter som kan generera allvarliga kriser i samhället. Av särskild betydelse i detta sammanhang är den tekniska infrastrukturen (el, tele och IT).

Vad gäller det offentliga åtagandet inom krishanteringsområdet anser utredningen att offentliga organ bör ta på sig ett särskilt ansvar för krissituationer som privata aktörer endast i begränsad utsträckning kan skydda sig emot genom egna åtgärder eller genom försäkringslösningar. Utredningen konstaterar också att staten även i fortsättningen bör ta på sig ett särskilt ansvar för situationer som gäller höjd beredskap.

Vad gäller de olika skedena i en kris anser utredningen att offentliga organ måste ta på sig ett ansvar för ledning, samordning och prioritering av krishanteringsinsatserna i akuta krissituationer. En grundstruktur för hur detta arbete bör organiseras redovisas i kapitel 5. I övrigt bör ansvaret delas mellan staten, kommunerna och privata aktörer. Utredningen har pekat på ett antal uppgifter som bör ingå i det offentliga åtagandet.

I kapitlet har utredningen också föreslagit ett antal principer för organisation och ledning inom krishanteringsområdet. Utredningen anser att ansvars-, likhets- och närhetsprinciperna bör vara vägledande för förändringsarbetet inom detta område. Dessa principer tillämpas i den grundstruktur för krishantering som utredningen redovisar i kapitel 5.

4 Finansiering och planering av samhällets insatser inom krishanteringsområdet

4.1 Finansiering av samhällets krishanteringsinsatser

4.1.1 Allmänt

I detta avsnitt behandlas finansieringen av samhällets krishanteringsinsatser. Som har framgått av tidigare kapitel avser utredningen med krishantering inte endast de åtgärder som vidtas under själva krisen utan också de förebyggande och förberedande åtgärder som vidtas före en kris. Dessutom kan vissa av de återställningsåtgärder som vidtas efter krisen räknas som krishantering.

Syftet med avsnittet är att utveckla principer för hur kostnadsansvaret för krishanteringsåtgärderna bör fördelas mellan olika huvudmän. Med huvudmän avser utredningen staten, kommunerna, landstingen samt näringslivet och andra privata aktörer (inklusive allmänheten). Planeringen av de statliga satsningarna inom krishanteringsområdet behandlas i avsnitt 4.2. I detta avsnitt behandlas också frågor om den ekonomiska planeringsramen.

Finansieringen av en verksamhet har fler syften än att generera intäkter. I regel vill man också uppnå en styreffekt genom att välja en viss finansieringsmetod. Det finns också anledning att beakta att en viss finansieringsmetod kan ha negativa styreffekter, t.ex. att rubba konkurrensförhållandena på en marknad eller att leda till över- eller underkonsumtion av en vara eller tjänst. Sådana effekter bör givetvis undvikas i största möjliga utsträckning.

4.1.2 Nuvarande finansieringsprinciper inom det civila försvaret och för beredskapen mot svåra påfrestningar på samhället i fred

Riksdagen fastställde i 1987 års försvarsbeslut ett antal principer för finansieringen av beredskapsåtgärder inom det civila försvaret. Dessa bygger på att alla som är ansvariga för en verksamhet som skall upprätthållas vid höjd beredskap själva skall svara för de administrativa beredskapskostnaderna. Hit räknas kostnader för planering samt utbildnings- och övningsverksamhet, m.m. Däremot ansågs staten ha ett ansvar för att svara för kostnaderna för beredskapsinvesteringar, dvs. anläggningar eller utrustning som behövs för beredskapsändamål. Kostnaderna för drift och underhåll av system och anläggningar skulle fördelas mellan staten och den verksamhetsansvarige utifrån en bedömning av omständigheterna i varje särskilt fall. Hänsyn skulle också tas till den verksamhetsansvariges fredsnnytta med åtgärderna.

Riksdagen beslutade redan i samband med 1987 års försvarsbeslut om ett antal undantag från finansieringsprinciperna, bl.a. vad gäller affärsverken och kommunerna. Senare har ytterligare undantag beslutats bl.a. i samband med att avgiftsfinansiering infördes för beredskapsåtgärderna inom elförsörjningen och telekommunikationerna. 1987 års finansieringsprinciper har därför inte genomförts konsekvent. Motivet för avvikelserna torde vara att man ansett att särskild hänsyn bör tas till vissa verksamheter samt förhållanden för att de berörda affärsverkens konkurrensläge och avkastningsmöjligheter skulle försämrats.

Finansieringen av det civila försvaret utreddes på nytt av CFF-utredningen.¹ Denna utredning föreslog att ansvarsprincipen borde vara vägledande också vid fördelningen av kostnadsansvaret för det civila försvarets beredskapsåtgärder. Med detta avsågs att andra aktörer än staten borde ta ett ökat ansvar för finansieringen av dessa åtgärder. Utredningen föreslog i konsekvens härmed att avgifts- och s.k. egenfinansiering skulle användas för att finansiera beredskapsåtgärder inom det civila försvaret. Beträffande statliga affärsverk och aktiebolag som har beredskapsuppgifter borde skattefinansiering enligt utredningen endast komma i fråga om särskilda skäl föreligger. Utredningens förslag genomfördes endast delvis. Detta innebär att 1987 års finansieringsprinciper gäller fortfarande fast med fler undantag än tidigare.

¹ Finansieringen av det civila försvaret. SOU 1996:58.

Några övergripande principer för finansieringen av svåra påfrestningar på samhället i fred har inte fastställts. Däremot har statsmakterna angivit att hänsyn om möjligt skall tas till beredskapen mot svåra påfrestningar på samhället i fred vid utformningen av beredskapsåtgärderna inom det civila försvaret. I övrigt förutsätts beredskapen mot svåra påfrestningar på samhället i fred finansieras genom åtgärder inom ramen för berörda myndigheters ordinarie anslag. Några särskilda medel för svåra påfrestningar på samhället i fred disponeras normalt inte. Ett undantag från denna princip är dock vissa medel som har avsatts för säkerhetsåtgärder inom teleområdet.

4.1.3 Problem med nuvarande finansieringsprinciper inom det civila försvaret och för beredskapen mot svåra påfrestningar på samhället i fred

Det främsta skälet för att fastställa generella finansieringsprinciper för ett område inom vilket flera huvudmän är verksamma torde vara att alla berörda skall få en tydlig vägledning för vem som har ansvar för att bekosta en viss åtgärd eller åtminstone få en indikation på hur staten ser på dessa frågor inför en förhandling. Det är tveksamt om nuvarande finansieringsprinciper för verksamheten inom det civila försvaret kan sägas ha tillgodosett detta syfte. Som framgått tidigare beslutade riksdagen redan i 1987 års försvarsbeslut om ett betydande antal undantag från grundprinciperna. Ytterligare undantag tillkom under 1990-talet. Undantagen beror i grunden på att andra behov än att vara tydlig har styrt statsmakternas agerande i vissa fall. Statsfinansiella skäl har givetvis varit ett av dessa.

Enligt utredningens uppfattning är det väsentligt att ta fasta på de problem som har uppstått under årens lopp vid tillämpningen av de finansieringsprinciper som fastställdes år 1987. De visar att det finns många olika behov som måste tillgodoses vid överväganden om finansieringen av en verksamhet. Det finns också anledning att beakta att staten ibland befinner sig i en förhandlingsposition i förhållande till andra huvudmän vid finansieringen av en verksamhet. I många fall gäller det att komma överens med andra huvudmän om en viss medfinansiering. Det är då inte rätt utgångspunkt att hänvisa till att staten har fastställt vissa finansieringsprinciper som inte är förhandlingsbara. En viss flexibilitet måste därför alltid finnas vid tillämpningen av finansieringsprinciperna.

Ytterligare ett problem med nuvarande finansieringsprinciper är att de endast täcker en mindre del av det område som utredningen räknar till samhällets krishantering. De omfattar endast de kompletterande åtgärder som avser höjd beredskap och dessutom endast de förberedande åtgärderna inför detta tillstånd. Beträffande höjd beredskap råder dessutom enighet om att staten finansiellt bör ta ett huvudansvar för verksamheten. Nuvarande finansieringsprinciper för det civila försvaret ger ingen vägledning om hur satsningar avseende andra allvarliga krissituationer än krig bör finansieras. Inte heller ges någon vägledning för hur kostnaderna för den operativa krishanteringsinsatsen eller för återställningsarbetet bör fördelas. Enligt utredningens uppfattning är det framförallt inom dessa områden som klargöranden behöver ske.

Sedan 1987 års finansieringsprinciper fastställdes har betydande delar av den offentliga verksamheten avreglerats, bolagiserats eller privatiserats. Dessa åtgärder har i stor utsträckning berört verksamheter som har betydelse från säkerhets- och beredskapssynpunkt. Ett exempel på detta är den tekniska infrastrukturen där statliga affärsverk tidigare hade en monopolställning. Ytterligare ett exempel är delar av transportsektorn inom vilken samma utveckling har ägt rum. Avreglering, bolagisering och privatisering skapar också behov av nya finansieringsformer. Ett exempel på detta är telekommunikationerna vars beredskapsverksamhet tidigare finansierades med anslag från dåvarande Televerket. Nu finansieras verksamheten med avgifter som bekostar Post- och telestyrelsens upphandling av beredskapstjänster från teleoperatörerna.

Sammantaget medför detta att det enligt utredningens uppfattning finns en rad motiv för att se över de finansieringsprinciper som fastställdes i 1987 års försvarsbeslut vad gäller det civila försvaret. Skäl finns också att utforma principer för hur finansieringen av åtgärderna mot andra allvarliga kriser än höjd beredskap bör ske. Dessa principer bör inte begränsas till att omfatta skedet före en kris. Också finansieringsansvaret för de operativa krishanteringsinsatserna och för återställningsarbetet bör tas upp.

4.1.4 Alternativa finansieringsmetoder för offentligt bedriven eller offentligt reglerad verksamhet

I princip finns det tre sätt att finansiera en offentligt bedriven verksamhet eller en offentligt reglerad verksamhet som bedrivs av en annan huvudman än staten: (1) skattefinansiering i kombination

med anslag eller bidrag till verksamheten, (2) offentligrättsligt reglerade avgifter som endast får användas för att finansiera en viss verksamhet eller ett visst åläggande av stat eller kommun och (3) egenfinansiering av verksamheten med intäkter som den verksamhetsansvarige själv genererar genom försäljning av varor eller tjänster på en marknad.

I en skattefinansierad verksamhet behandlas såväl intäkts- som kostnadssidan av en verksamhet i det offentliga organets budget. Detta ger det offentliga organet goda möjligheter att styra den aktuella verksamheten. Privata huvudmäns egenfinansierade verksamhet redovisas dock inte över det offentliga organets budget. Styrningen sker i detta fall genom lagstiftning som ålägger en aktör att vidtaga vissa åtgärder. Avgiftsmedel redovisas ibland över det offentliga organets budget men kan inte användas fritt för olika ändamål.

Skillnaden mellan skatter och avgifter är att de senare i princip är kopplade till en motprestation från det offentliga sidan och att de endast får användas för ett visst ändamål. Begreppet motprestation kan dock ges en relativt vid tolkning. Denna fråga diskuterades ingående vid remissbehandlingen av CFF-utredningens betänkande. Vissa remissinstanser hävdade då att de avgifter som utredningen hade föreslagit i realiteten var att betrakta som skatter.

Vid valet mellan olika finansieringsmetoder måste hänsyn i regel tas till en rad omständigheter. Under flera år i mitten av 1990-talet fanns det en stark strävan att föra bort verksamheter från statsbudgeten för att minska budgetunderskottet. CFF-utredningens förslag utgick bl.a. från dessa behov. Statsfinansiella eller kommunalekonomiska skäl kan således tala emot skattefinansiering. Enligt utredningens uppfattning är denna finansieringsmetod främst lämplig om goda styrmöjligheter eftersträvas. Detta gäller i synnerhet om den kombineras med offentlig produktion av varan eller tjänsten.

Egenfinansiering bör enligt utredningens uppfattning tillgripas om staten anser att de krav som åläggs verksamheten bör ingå som en naturlig del av en aktörs verksamhetsansvar och att kostnadsansvaret bör fördelas i förhållande till konsumenternas förbrukning av varan eller tjänsten. Nackdelen med denna finansieringsmetod är enligt utredningen främst att konkurrensförhållandena mellan olika företag på en marknad kan snedvridas om åliggandena slår ojämnt mot företagen. Risk finns också för att konflikter kan uppstå med inhemsk konkurrenslagstiftning eller med EU:s regelverk inom detta område.

Avgiftsfinansiering har enligt utredningen fördelen att kostnaden för att producera nyttigheten eller att tillgodose de krav som ställs av ett offentligt organ tydliggörs och hålls isär från den verksamhetsansvariges rörelseintäkter från försäljning. Det är också lättare att tillgodose kraven på konkurrensneutralitet mellan olika företag i en bransch än vid egenfinansiering. Däremot kan snedvridningseffekter uppstå mellan företag i olika länder. Också i detta fall finns därför risk för konflikter med EU:s regelverk om avgiftssystemen utformas på ett olämpligt sätt.

Inom det civila försvaret har i första hand skattefinansiering använts. Avgifter används dock för att finansiera beredskapsatsningar inom elberedskapen och telekommunikationerna. Egenfinansiering tillämpas endast undantagsvis. Det främsta exemplet på egenfinansiering inom detta område är kanske att näringslivet har valt att inte kräva ersättning för vissa beredskapskostnader inom planerings-, utbildnings- och övningsområdet.

Utredningen anser att samtliga de finansieringsmetoder som har berörts i detta avsnitt bör komma ifråga vid överväganden om finansieringen av krishanteringsåtgärder (åtgärder före, under och efter en kris). En prövning av för- och nackdelarna med respektive metod bör göras i varje särskilt fall. Enligt utredningen kan man inte hävda att någon av finansieringsmetoderna i alla sammanhang skulle vara bättre än de övriga. Detta gäller även för de satsningar som görs inom det civila försvaret. Även om staten måste anses ha ett huvudansvar för att finansiera säkerhets- och beredskapsåtgärderna inom detta område utesluter detta inte att andra finansieringsmetoder används också inom det civila försvaret. Som exempel kan nämnas att utredningen inte har några principiella invändningar emot att använda avgiftsfinansiering i större utsträckning än nu för att finansiera beredskapsåtgärder inom den tekniska infrastrukturen. Såvitt utredningen har kunnat inhämta så har erfarenheterna också varit goda av de avgiftssystem som används inom el- och teleområdena.

4.1.5 Ett nytt finansieringssystem för samhällets krishantering

Principer eller ad hoc-beslut?

Mot bakgrund av de många avsteg som har gjorts från 1987 års finansieringsprinciper är det rimligt att fråga sig om det överhuvudtaget finns anledning att fastställa några finansierings-

principer för krishanteringsområdet. Ett alternativ är givetvis att inte fastställa några principer alls och att istället göra en bedömning från fall till fall eller låta resultatet av förhandlingarna med andra huvudmän styra utfallet. Mot en sådan uppfattning kan invändas att det kan vara praktiskt att ha vissa principer att utgå ifrån. Sådana principer underlättar förhandlingarna med andra huvudmän och kan bidra till att skapa en gemensam grund för samarbetet mellan huvudmännen.

Utredningen anser därför att det finns anledning att fastställa vissa grundprinciper för finansieringen av krishanteringsåtgärderna. Samtidigt finns det anledning att vara flexibel vid tillämpningen av principerna. Behov och förutsättningar varierar starkt mellan olika delar av krishanteringsområdet. Man måste därför acceptera vissa avsteg från grundprinciperna. Finansieringsprinciperna bör således vara ett riktmärke för statens handlande inom krishanteringsområdet – inte en restriktion som försvårar effektiva åtgärder.

Finansieringen av det civila försvaret

Utredningen anser att staten också i fortsättningen bör ha ett huvudansvar för att finansiera beredskapsåtgärder inom det civila försvaret. Finansieringen bör i flertalet fall ske med skatter eller avgifter. Avgifter bör enligt utredningens uppfattning främst komma ifråga inom infrastrukturområdet. Anledningen är att infrastruktursystem som elförsörjningen, telekommunikationerna och delar av transportsystemet utnyttjas av så gott som alla människor och har stor betydelse för flertalet funktioner i samhället. Det kan då vara naturligt att finansieringen av beredskapsåtgärderna sker i proportion till hur mycket man använder varan eller tjänsten. Detta blir konsekvensen av ett lämpligt utformat avgiftssystem.

Utredningen ser ingen anledning att behålla de kostnadslagsorienterade finansieringsprinciper som fastställdes i 1987 års försvarsbeslut. Den medfinansiering som består i att den verksamhetsansvarige finansierar sina administrativa beredskapskostnader bör dock behållas. De administrativa beredskapskostnaderna är i regel ganska små och fördelar sig dessutom relativt jämnt över olika beredskapsansvariga. Enligt utredningens uppfattning har det också ett värde att alla som skall upprätthålla en viss verksamhet

vid höjd beredskap har ett visst medansvar också finansiellt för beredskapsåtgärderna inom det civila försvaret.

Kommunerna får f.n. ekonomisk ersättning från staten för sin medverkan inom det civila försvaret. En sådan ersättning bör enligt utredningens uppfattning betalas ut också i fortsättningen. Principerna för fördelningen av ersättningen mellan kommunerna bör dock ändras. Ersättningen bör också kunna användas för planeringen inför andra allvarliga kriser än höjd beredskap. Nuvarande fördelningsnycklar för kommunbidraget bygger på en riskgruppering av kommunerna som gjordes år 1994. Riskgrupperingen utgick från en bedömning av hur stor risk att beröras som olika kommuner löper vid ett s.k. strategiskt överfall mot Sverige. Denna hotbild är föråldrad. Utredningen föreslår därför att förhandlingar tas upp med kommunerna om utformningen av ett nytt finansieringssystem för planeringen av kommunernas åtgärder vad gäller höjd beredskap och beredskapen mot andra allvarliga krissituationer än höjd beredskap.

Satsningarna på skyddsrum byggande har minskat kraftigt under senare år. Detta beror på flera faktorer, bl.a. det förändrade säkerhetspolitiska läget, ett minskat byggande, ändrade skyddsfilosofier och ny vapentechnik. Räddningsverksutredningen konstaterade år 1998² att en annan finansieringsprincip för skyddsrum byggandet bör övervägas om den framtida omfattningen av det fysiska skyddet minskas på det sätt som utredningen föreslog. Räddningsverksutredningen ansåg att det borde övervägas att låta byggherren själv finansiera det fysiska skyddet så som skedde fram till slutet av 1970-talet. Sedan Räddningsverksutredningens betänkande redovisades har regeringen³ understrukit att skyddsrum byggandet bör nedprioriteras i förhållande till andra ändamål inom det civila försvaret, t.ex. åtgärder i den tekniska infrastrukturen.

Utredningen anser att det fysiska skyddet för befolkningen – med den begränsade omfattning som nyproduktionen av skyddsrum nu har – är ett område som lämpar sig för egenfinansiering. Detta kan ske på så sätt att byggherren inom vissa delar av landet vid nybyggnad åläggs att genomföra enklare förstärkningar av källarkonstruktionerna i flerfamiljshus. Denna kostnad torde inte vara särskilt betungande – i synnerhet inte som det bör göras en noggrann prioritering av vilka geografiska områden som bör komma ifråga för sådana åtgärder.

² Räddningstjänsten i Sverige – Rädda och skydda. SOU 1998:59

³ Förändrad omvärld – omdanad försvar. Proposition 1998/99:74

Finansieringen av krishantering vid andra allvarliga kriser än höjd beredskap

Det civila försvaret är speciellt i den meningen att det är accepterat att staten har ett huvudansvar för att finansiera de beredskapsåtgärder som avser höjd beredskap. Detta gäller oavsett vem som utför beredskapsåtgärderna. Som framgick av kapitel 3 är förutsättningarna annorlunda vad gäller andra allvarliga kriser än höjd beredskap. Statens ansvar för åtgärder som vidtas före, under och efter en allvarlig krissituation bör enligt detta kapitel begränsas till vissa situationer och uppgifter. Enligt utredningens uppfattning är det naturligt att finansieringsansvaret begränsas i motsvarande mån.

En första princip för statens finansieringsansvar vid andra allvarliga kriser än höjd beredskap bör därför vara att staten inte bör ta på sig kostnader för händelser som privata aktörer kan skydda sig emot genom försäkringslösningar eller genom egna säkerhetsåtgärder. Kostnaden för att tillgodose grundläggande säkerhetskrav i en verksamhet bör därför belasta den verksamhetsansvarige. Detta gäller även i de situationer då staten definierar säkerhetskraven genom lagstiftning. Alla samhällsmedborgare har således ett ansvar för att på egen bekostnad vidta vissa grundläggande åtgärder för att skydda sig emot konsekvenserna av allvarliga krissituationer.

Extrema händelser med låg sannolikhet och med mycket allvarliga och långtgående konsekvenser är svåra att hantera på ett rationellt sätt för andra aktörer än staten. Ett skäl till detta är att det är svårt att bedöma sannolikheten för att de skall inträffa. Det är också svårt att sätta sig in i vad som händer om de faktiskt inträffar. Ytterligare ett skäl är att de motåtgärder som erfordras förutsätter resurser som endast staten kan uppbåda. Effektiva motåtgärder förutsätter att ett antal nationella system eller funktioner samtidigt engageras i krishanteringsarbetet. Detta kan endast staten ombesörja. Enligt utredningens uppfattning är det naturligt att statens finansieringsansvar inom krishanteringsområdet främst avser åtgärder som är specifikt inriktade på denna typ av situationer. Statens ansvar för finansieringen av åtgärder som avser höjd beredskap kan för övrigt ses som ett specialfall av denna princip.

Utredningen identifierade i kapitel 3 ett antal uppgifter som utredningen anser bör ingå i det offentliga åtagandet inom krishanteringsområdet. Det rör sig om uppgifter som engagerar både staten och kommunerna och som utförs före, under och efter en

kris. Enligt utredningen bör de uppgifter som syftar till att ge samhället erforderlig krishanteringsförmåga på lokal, regional eller nationell nivå bekostas av staten eller kommunerna. Detta gäller t.ex. kostnaderna för den krishanteringsorganisation som byggs upp på olika nivåer. Det gäller också vissa förberedelser i form av risk- och sårbarhetsanalyser på samhällsnivå samt vissa planerings-, utbildnings- och övningsinsatser som avser allvarliga krissituationer. Däremot anser utredningen att kostnaderna för grundläggande säkerhetsåtgärder i administrativa, tekniska och fysiska system i samhället normalt bör åvila den verksamhetsansvarige (som ibland kan vara staten, kommunerna eller landstingen). Undantag från denna princip kan göras om det är uppenbart orimligt att den verksamhetsansvarige och/eller systemägaren bekostar åtgärderna. Detta kan vara fallet om konkurrensförhållandena inom en bransch påverkas starkt eller om berörda aktörer kan hamna i ekonomiskt obestånd om de tvingas att genomföra åtgärderna.

En särskild fråga är hur kostnadsansvaret för åtgärder vad gäller andra allvarliga krissituationer än höjd beredskap bör fördelas mellan staten och kommunerna. Enligt utredningens uppfattning bör kommunerna ta på sig ett huvudansvar för att finansiera de åtgärder som syftar till att skapa krishanteringsförmåga på lokal nivå. Statlig ersättning bör främst komma ifråga för att stödja kommuner som p.g.a. sin riskutsatthet drabbas av särskilt stora kostnader för förebyggande åtgärder inom krishanteringsområdet. Detta gäller särskilt om det är fråga om mindre kommuner med begränsade ekonomiska resurser. Kommunerna bör dock själva bekosta den grundberedskap som samtliga kommuner bör ha för att möta andra allvarliga kriser än höjd beredskap. Detta ligger i linje med de krav som bör ställas på företagen att bekosta grundläggande säkerhetsåtgärder i de produktionssystem som företagen svarar för. I kapitel 3 berörde utredningen frågan om staten bör ersätta dem som har drabbats vid en allvarlig kris för de skador som de har lidit. Detta kan ske genom att medel avsätts till någon typ av katastroffond. Ersättningssystem av detta slag finns i vissa andra länder, t.ex. USA. Utredningen konstaterar att det har funnits situationer då svenska staten har ersatt de drabbade för skador som har uppstått vid allvarliga olyckor och katastrofer. Denna ersättning har dock i regel inte betalats ut till enskilda personer eller företag. Den ersättning som betalades ut för översvämnings-skadorna i Norrland sommaren 2000 gick till berörda kommuner och vissa statliga myndigheter.

Enligt utredningens uppfattning finns det anledning att se restriktivt på statens ansvar för att ersätta skadelidande för konsekvenserna av olika typer av allvarliga händelser. Ett skäl till detta är att det finns anledning att stimulera andra aktörer i samhället att ta ett eget ansvar för att genom förebyggande insatser lindra konsekvenserna av allvarliga händelser. Ett annat skäl är att staten inte bör handla på ett sådant sätt att förutsättningarna för privata försäkringslösningar elimineras (i de fall som sådana försäkringslösningar är möjliga). Mot detta kan invändas att det finns situationer då enskilda företag eller kommuner drabbas mycket hårt av en händelse och står utan egna möjligheter att klara situationen. Det är då förstaeligt om anspråk ställs på ekonomisk ersättning från staten.

Enligt utredningen är det önskvärt med en större grad av konsekvens vid bedömningen av om staten bör ta på sig ett ersättningsansvar för skador som har inträffat i samband med allvarliga händelser. I vissa fall har tillfälligheter tillåtits att få för stort inflytande på bedömningarna. Det är därför angeläget att man utvecklar en policy för i vilka situationer som staten bör ta på sig ett ersättningsansvar. Utredningen anser att den planeringsmyndighet som utredningen föreslår i kapitel 5 bör belysa olika system för en sådan ersättning och utarbeta ett förslag till policy för när ersättning bör betalas ut.

Utredningen anser att nackdelarna överväger fördelarna med att inrätta en katastroffond. Det går inte att på förhand bedöma vilken ersättning som kan bli aktuell att betala ut i en viss situation. Behållningen i katastroffonden kan knappast heller vara styrande för ersättningsbeloppens storlek. Däremot finns det en viss risk för att medlen i en katastroffond görs tillgängliga också i situationer som inte är så allvarliga. Förekomsten av en katastroffond torde i sig bidra till att ge upphov till ersättningskrav. Detta gäller i synnerhet om utbetalningskriterierna för de medel som finns i fonden är oklara.

Inom kärnkraftsområdet är den s.k. atomansvarighetslagen tillämplig vid ersättning för skador efter en eventuell kärnkraftsolycka i Sverige. Detta är dock en speciell situation som sammanhänger med den finansieringsmodell som har använts i just detta fall.

4.1.6 Sammanfattning och förslag

Utredningen har i detta avsnitt redovisat ett antal generella principer för finansieringen av samhällets insatser före, under och efter en allvarlig kris. Utgångspunkten för utredningens överväganden har varit de resonemang som utredningen förde i avsnitt 3.3 om det offentliga åtagandet. Utredningen har också utgått ifrån att staten också i fortsättningen bör ha ett huvudansvar för att finansiera åtgärder som avser höjd beredskap.

Utredningen konstaterar att det finns tre sätt att finansiera offentligt bedriven eller offentligt reglerad verksamhet inom krishanteringsområdet: skatter, avgifter och egenfinansiering. Enligt utredningens uppfattning är ingen av dessa finansieringsmetoder i alla sammanhang överlägsen de övriga. En prövning av vilken metod som bör användas bör därför göras i varje särskilt fall. Utredningen anser dock att avgifter bör kunna användas i större omfattning än nu – särskilt vid finansieringen av säkerhets- och beredskapsåtgärder inom infrastrukturområdet.

Utredningen konstaterar också att statens finansieringsansvar inom krishanteringsområdet främst bör avse extrema och osannolika händelser med mycket allvarliga och långtgående konsekvenser som är svåra att hantera på ett rationellt sätt för andra aktörer än staten. Statens finansieringsansvar för åtgärder som avser höjd beredskap kan ses som ett specialfall av denna princip. I övrigt bör staten i första hand svara för de kostnader som krävs för att skapa krishanteringsförmåga på regional och nationell nivå. Kommunerna bör ha motsvarande ansvar på lokal nivå.

Vidare konstaterar utredningen att skadestandsfrågor vid kärnkraftsolyckor regleras i den s.k. atomansvarighetslagen.

Utredningen har i övrigt redovisat följande förslag:

att förhandlingar upptas med kommunerna om utformningen av ett nytt ersättningsystem vad gäller kommunernas planeringsinsatser beträffande höjd beredskap och andra allvarliga krissituationer

att kostnaderna för det fysiska skyddet till stor del bör finansieras genom egenfinansiering av byggherren vid nyproduktion

att det är angeläget att man tar fram en policy för ersättning till dem som har drabbats av konsekvenserna av allvarliga krissituationer.

4.2 Planering av samhällets krishanteringsinsatser

4.2.1 Allmänt

Enligt direktiven skall utredaren föreslå hur planeringen för civilt försvar och för svåra påfrestningar på samhället i fred skall utformas i framtiden. En utgångspunkt bör därvid vara att planeringen skall utformas så att den inom varje område kan ses som ett sammanhängande system för hanteringen av olika typer av hot. En prövning skall dock göras om det finns anledning att skilja på åtgärder som vidtas för att möta situationen vid höjd beredskap och på åtgärder som är avsedda att möta en svår påfrestning på samhället i fred.

Vad gäller den ekonomiska styrningen av beredskapsförberedelserna skall utredaren analysera olika alternativ. Ett av dessa är att riktade medel avsätts inom en gemensam ram för både höjd beredskap och för beredskapen mot svåra påfrestningar på samhället i fred. Ett annat alternativ är att riktade medel avsätts inom två separata ekonomiska ramar för respektive område. Ytterligare ett alternativ är att medlen för dessa ändamål fördelas ut på respektive utgiftsområde utan att krav ställs på att en avvägning görs inom en samlad ekonomisk ram.

Begreppet planering definieras inte i direktiven. I det följande har planering uppfattats vara en aktivitet som skall tillhandahålla en grund för att inrikta och prioritera de satsningar som görs i ett förebyggande och förberedande skede inför en allvarlig kris-situation. Väsentliga beståndsdelar i ett planeringssystem är en uppsättning mål för den verksamhet som skall planeras, ett system för att inhämta det kunskapsunderlag som behövs för planeringen, ett system för att fördela resurser till den verksamhet som planeringen avser samt ett system för att följa upp och utvärdera resultatet av de satsningar som görs inom den aktuella verksamheten.

Planeringssystemet måste givetvis anpassas till den roll- och ansvarsfördelning som gäller mellan de aktörer som är engagerade i krishanteringsarbetet. Frågan om ansvarsfördelningen behandlas i avsnitt 4.2.8 och i kapitel 5.

4.2.2 Nuvarande planeringssystem inom det civila försvaret

Inom det civila försvaret finns sedan länge ett planeringssystem som bl.a. syftar till att ta fram underlag för regeringens beslut om fördelningen av de medel som ingår i den ekonomiska planerings-

ramen. Ett annat syfte är att ta fram underlag för totalförvarsbesluten. ÖCB har en sammanhållande uppgift i planeringsprocessen och sammanställer de planeringsdokument som lämnas till regeringen. Dessa dokument omfattar treåriga programplaner samt planeringsunderlag för vissa år. I planeringsdokumenten lämnas bl.a. ett förslag till fördelning av den ekonomiska planeringsramen.

I anslutning till planeringsprocessen lämnar regeringen ofta särskilda utrednings- eller studieuppdrag till myndigheterna. Detta sker i stor omfattning inför totalförvarsbesluten. Perspektivstudier med inriktning på utvecklingen på 10–15 års sikt bedrivs inte inom det civila försvaret. Många av utrednings- och studieuppdragen tar dock upp frågor som har betydelse för utvecklingen på sikt. Utrednings- och studieverksamheten inom det civila försvaret fungerar därför delvis som en motsvarighet till det militära försvarets perspektivstudieverksamhet.

Utredningen har genom intervjuer som genomfördes under våren och sommaren 2000 belyst erfarenheterna av nuvarande planeringssystem inom det civila försvaret. Frågan har också berörts på det seminarium som utredningen anordnade om planeringssystemet i oktober 2000. De erfarenheter som redovisas i det följande bygger på detta material.

Till att börja med finns det anledning att konstatera att nuvarande planeringssystem inom det civila försvaret avser de satsningar som görs för höjd beredskap. Hänsyn skall dock också tas till möjligheterna att använda det civila försvarets resurser vid svåra påfrestningar på samhället i fred. Det primära är dock satsningarna för höjd beredskap. Något planeringssystem för svåra påfrestningar på samhället i fred har inte inrättats. De åtgärder som vidtas inom detta område avvägs inom ramen för sektorsplaneringen.

Planeringsarbetet inom det civila försvaret har hittills haft sin tyngdpunkt i frågor som gäller fördelningen av den ekonomiska planeringsramen. Huvudaktörer i planeringsprocessen har därför varit de centrala myndigheter som disponerar större medelsbelopp inom denna ram. Det har på senare år rört sig om 8–10 myndigheter. Övriga aktörer inom det civila försvaret har endast marginellt berörts av planeringsprocessen (kommunerna inte alls).

Det underlag som utredningen har sammanställt visar att flertalet aktörer inom det civila försvaret anser att man även i fortsättningen bör disponera riktade medel för säkerhets- och beredskapsarbetet. Om myndigheter och andra organ fritt kan avväga medlen inom detta område mot andra behov befaras säkerhets- och beredskapsarbetet komma att nedprioriteras i förhållande till andra be-

hov. Däremot råder osäkerhet om vilka tekniska lösningar som bör tillämpas för att trygga medelsbehovet inom detta område.

Åtgärder har på senare år vidtagits för att åstadkomma en bättre samordning mellan planeringen inom det civila försvaret och myndigheternas ordinarie planering. Fr.o.m. år 2002 kommer totalförsvarsbesluten dessutom att vara treåriga. Trots detta framförs från en del centrala myndigheter kritik mot att planeringen inom det civila försvaret medför dubbelarbete i förhållande till den ordinarie planeringsprocessen.

4.2.3 Krav på ett nytt planeringssystem

Utredningen skall enligt direktiven föreslå principer för att åstadkomma en förbättrad helhetssyn vad gäller planeringen för civilt försvar och beredskapen mot svåra påfrestningar på samhället i fred. Kravet på en helhetssyn medför enligt utredningen att planeringen för civilt försvar måste integreras med den planering som avser andra allvarliga krissituationer i samhället än höjd beredskap. Man bör således inte ha en planeringsprocess för civilt försvar och en annan planeringsprocess som avser andra allvarliga krissituationer än höjd beredskap. Detta beror på flera omständigheter. En är det vidgade säkerhetsbegreppet som gör det svårt att dra en skarp gräns mellan vad som i traditionell mening är säkerhetspolitiska hot och vad som är risker i fredsamhället. En annan omständighet är att de beredskapsåtgärder som vidtas för höjd beredskap i många fall också påverkar förmågan att motstå andra allvarliga kriser (och vice versa).

De intervjuer som utredningen genomförde under våren och sommaren 2000 visade att nuvarande planeringsprocess inom det civila försvaret uppfattas som starkt koncentrerad på frågor som avser fördelningen av den ekonomiska planeringsramen och att processen endast omfattar ett knappt tiotal myndigheter på central nivå. Det nya planeringssystemet bör enligt utredningens uppfattning breddas vad gäller såväl innehållet i planeringen som antalet medverkande i arbetet.

Vad gäller innehållet i planeringen finns det anledning att eftersträva en högre ambitionsnivå i de kunskapsuppbyggande processerna samt i de uppföljnings- och utvärderingsaktiviteter som bör ingå i planeringssystemet. Till de förra hör bl.a. en kvalificerad omvärldsbevakning samt risk- och sårbarhetsanalyser med inriktning på samhällsnivån. Till de senare hör – förutom den löpande upp-

följningen – riktade utvärderingsinsatser som avser viktiga delar av samhällets krishanteringssystem.

Utredningen anser att regionala och lokala organ samt näringslivet har väsentliga uppgifter inom krishanteringsområdet. Det är också inom dessa organs ansvarsområden som en stor del av den grundläggande säkerheten skapas vad gäller samhällets förmåga att motstå allvarliga kriser. Deltagandet i planeringsprocessen bör därför inte begränsas till ett fåtal centrala myndigheter.

Det nya planeringssystemet bör mot denna bakgrund bestå av följande komponenter:

1. en målformulerings- och inriktningsprocess för samhällets krishanteringsarbete
2. ett system för kunskapsuppbyggnad genom omvärldsbevakning och risk- och sårbarhetsanalyser på samhällsnivå
3. ett system för resursstyrning som gör det möjligt att fördela ekonomiska medel mellan olika ändamål inom krishanteringsområdet
4. ett system för uppföljning och utvärdering av de satsningar som görs inom krishanteringsområdet.

I det följande beskrivs de olika komponenterna i planeringssystemet närmare. Tonvikten läggs dock på målformulerings- och inriktningsprocessen och på systemet för resursstyrning (den ekonomiska planeringsramen). Vidare redovisar utredningen sin syn på ansvarsfördelningen mellan de organ som deltar i planeringsarbetet.

4.2.4 Målformulerings- och inriktningsprocess för krishanteringsarbetet

Utredningen redovisade i kapitel 3 sin principiella syn på hur målen för samhällets krishanteringsarbete bör vara konstruerade. Av kapitel 3 framgick att tre typer av mål bör formuleras för samhällets krishanteringsarbete:

- mål som avser krishanteringssystemets förmåga
- mål som avser den grundläggande säkerhetsnivån inom samhällsviktiga områden
- mål som avser kompletterande åtgärder för höjd beredskap (civilt försvar).

Den första typen av mål gäller prestationsförmågan hos den grundstruktur för krishantering som utredningen föreslår i kapitel 5. På denna struktur kan ställas kravet att den skall kunna inrikta och samordna det förebyggande och förberedande arbetet inför allvarliga krissituationer, att den skall kunna leda och samordna den operativa krishantering i sådana krissituationer och att den skall kunna leda och samordna det återställningsarbete som kan behövas efter krisen.

Det andra typen av mål bör anknyta till de grundläggande säkerhetskrav som utredningen anser bör ställas på samhällsviktiga verksamheter. Utredningen har tidigare givit exempel på sådana områden. De grundläggande säkerhetskraven kan uppfattas som den lägsta säkerhetsnivå som staten kan acceptera inom dessa verksamheter. Hur kraven formuleras beror givetvis på vad det rör sig om för verksamheter. I och med att verksamheten inom berörda områden till stor del utförs av andra aktörer än staten krävs lagstöd för att kunna ställa säkerhetskrav av detta slag. I många fall finns dock redan en lagstiftning som relativt lätt kan kompletteras på ett sådant sätt att det är möjligt att ställa preciserade säkerhetskrav i föreskrifter eller i koncessionsbeslut. Exempel på sådana lagar är hälso- och sjukvårdslagen, räddningstjänstlagen, ellagen och telelagen. I övrigt kan konstateras att det finns ett samband mellan de grundläggande säkerhetskraven och de mål som formuleras för det civila försvaret. En hög grundsäkerhet inom samhällsviktiga områden medför att de beredskapsåtgärder som måste genomföras inom det civila försvaret kan göras mindre omfattande.

Den tredje typen av mål avser de åtgärder som bör vidtas inom det civila försvaret. Utredningen anser att särskilda mål måste uppställas för detta ändamål. Nuvarande mål inom detta område måste anpassas till förändringar som har inträffat i form av ändrade säkerhetspolitiska förutsättningar. De förslag som utredningen redovisar i kapitel 5 innebär att det civila försvarets funktionsindelning avskaffas. Detta medför att målen inte längre kan uttryckas i funktionstermer. En översyn av målstrukturen inom det civila försvaret måste därför göras.

Enligt utredningens uppfattning bör de mål som har diskuterats ovan tas fram i en sammanhållen målformuleringsprocess. Anledningen är att det finns starka kopplingar mellan samtliga tre typer av mål. I vissa avseenden kan de betraktas som kommunicerande kärl. Utarbetandet av de grundläggande säkerhetskraven på vissa verksamheter måste dock ske i en nära dialog med företrädare för berörda områden. Bl.a. är det nödvändigt att noga pröva den eko-

nomiska realiserbarheten av de säkerhetsnivåer som kan anses vara önskvärda. Också utformningen i övrigt av säkerhetskraven måste diskuteras med verksamhetsföreträdarna.

Man kan också konstatera att det är angeläget att samordna målformuleringsarbetet inom de samhällsviktiga områden som utredningen har identifierat. Detta innebär att man måste ta hänsyn till de beroenden som finns mellan olika delområden inom ett samhällsviktigt område då man utformar de samlade målen för detta område. En viss säkerhetsnivå inom den tekniska infrastrukturen förutsätter t.ex. att målen vad gäller säkerhet i elförsörjningen och telekommunikationerna balanseras mot varandra. Detta förutsätter i sin tur att aktörerna inom ett sådant område arbetar utifrån en gemensam inriktning och har ett utvecklat samarbete för att ett gott helhetsresultat skall kunna åstadkommas. Nuvarande funktionsindelning inom det civila försvaret uppvisar flera brister i detta avseende.

Utredningen kommer inte att kunna redovisa genomarbetade målhierarkier för de verksamheter som bör hänföras till samhällets krishanteringsarbete. Med målhierarki avser utredningen den hierarki som används vid den finansiella styrningen av statsförvaltningen.⁴ Denna målhierarki arbetar med fyra målnivåer: politikområde, verksamhetsområde, verksamhetsgren och mål på myndighetsnivå. Utredningen redovisar dock i bilaga 4 ett försök att tillämpa denna målhierarki på ett väsentligt sakområde inom samhällets krishantering. Det område som har valts är den tekniska infrastrukturen (elförsörjning, telekommunikationer och IT-verksamhet).

En fråga vad gäller målhierarkin har dock stor principiell betydelse och bör kommenteras särskilt. Det gäller indelningen i politikområden.

Det civila försvaret ingår f.n. i politikområdet försvarspolitik. Detta politikområde ingår i sin tur i utgiftsområdet totalförsvaret. Politikområdet försvarspolitik består av militärt försvar och civilt försvar. De förslag som utredningen hittills har redovisat betonar sambandet mellan det civila försvaret och den krishantering som avser andra allvarliga krissituationer än höjd beredskap. Detta samband betonas också i utredningens direktiv. Utredningen anser därför att det finns anledning att ändra indelningen i politikområden av utgiftsområdet totalförsvaret. Det finns också anledning att överväga att låta utgiftsområdet totalförsvaret i fortsättningen

⁴ Finansdepartementets cirkulär nr 3-2000.

benämnas säkerhet och beredskap. Denna benämning återspeglar den vidgning av säkerhetsbegreppet som har skett genom beslut som har tagits av riksdagen på senare år.

Vad gäller indelningen i politikområden föreslår utredningen att utgiftsområdet totalförsvaret (säkerhet och beredskap) i fortsättningen delas upp i två politikområden: militärt försvar och civil krishantering. Politikområdet civil krishantering bör omfatta den struktur för krishantering som utredningen föreslår i detta betänkande, de stödinsatser som staten bidrar med för att åstadkomma en tillräcklig grundsäkerhet inom samhällsviktiga områden, de kompletterande åtgärder som vidtas för höjd beredskap inom det civila försvaret samt verksamheten inom det nuvarande politikområdet skydd mot olyckor. Politikområdet civil krishantering skulle med denna inriktning omfatta de åtgärder som vidtas inom det civila samhället vad gäller höjd beredskap och andra allvarliga kris-situationer samt de åtgärder som härutöver vidtas enligt räddningstjänstlagen för att skydda landet mot olyckor och katastrofer. Därmed skapas en avvägningssituation som främjar den helhetssyn som utredningen eftersträvar. Dessutom tillgodoses de strävanden som finns inom riksdagen att minska antalet politikområden.

4.2.5 System för kunskapsuppbyggnad

Till planeringssystemet bör också räknas de system för kunskapsuppbyggnad som behöver finnas för att det skall vara möjligt att ge planeringsverksamheten en lämplig inriktning på längre sikt. Det är t.ex. nödvändigt att kunna identifiera och korrekt värdera tendenser i samhällsutvecklingen som kan öka sårbarheten inom olika områden eller medföra andra förändringar som kan ha negativa effekter på säkerheten inom viktiga samhällsverksamheter. Det kan också finnas ett behov av att närmare granska nya inslag i hotbilden inför kommande beslut om omprioriteringar i säkerhets- och beredskapsarbetet. Regeringen initierar ofta sådana utredningar och studier för att få underlag för totalförsvarsbesluten.

Ett förbättrat underlag vad gäller omvärldsanalyser bör vara ett väsentligt inslag i ett nytt planeringssystem. Det material som tas fram bör dels fungera som underlag för totalförsvarsbesluten och andra beslut av statsmakterna inom säkerhets- och beredskapsområdet dels styra myndigheternas egen planering inom detta område. Krav bör också ställas på att risk- och sårbarhetsanalyser utförs också av andra organ än statliga myndigheter. Bl.a. bör ett

sådant krav skrivs in i den planeringsskyldighet som utredningen överväger vad gäller kommunerna. Metodutveckling vad gäller kommunala risk- och sårbarhetsanalyser pågår i ÖCB:s och Svenska kommunförbundets regi.

Inför millennieskiftet gick ett stort antal datasystem igenom för att undersöka om det fanns brister i systemen som skulle kunna leda till ett haveri vid övergången till det nya århundradet. Detta arbete engagerade ett stort antal instanser i samhället och utnyttjade delvis en ny metodik för att undersöka om det fanns säkerhetsbrister i systemen. Ett väsentligt inslag i arbetet var att de åtgärder som genomfördes förankrades på ledningsnivå i företag och myndigheter. Enligt utredningens uppfattning bör det vara möjligt att tillämpa ett liknande arbetssätt i de säkerhetsrevisioner samt risk- och sårbarhetsanalyser som utredningen har berört.

Inom flera områden är det angeläget att väsentligt höja kraven på risk- och sårbarhetsanalyserna och att utveckla metodiken för säkerhetsrevision. Detta gäller bl.a. stora delar av den tekniska infrastrukturen. Som exempel kan nämnas att behov av fördjupade risk- och sårbarhetsanalyser finns inom elförsörjningen, telekommunikationerna och IT-området. Utredningen redovisar i kapitel 7 särskilda förslag inom IT-säkerhetsområdet. Det är också angeläget att skapa former för systematiska risk- och sårbarhetsanalyser på kommunal och regional nivå. Dessa bör så långt som möjligt integreras med de risk- och sårbarhetsanalyser som bör genomföras på central nivå. Också forsknings- och utvecklingsverksamheten inom krishanteringsområdet samt de säkerhetsrevisioner som utredningen anser bör genomföras har betydelse för kunskapsuppbyggnaden. Utredningen återkommer till frågor om forsknings- och utvecklingsverksamheten i kapitel 10.

4.2.6 System för avvägning och resursstyrning

Utredningen skall enligt direktiven pröva om man också i fortsättningen bör ha en ekonomisk planeringsram för säkerhets- och beredskapsarbetet och i så fall vilket innehåll som planeringsramen bör ha. F.n. avsätter staten drygt två miljarder kronor per år för detta ändamål inom den ekonomiska planeringsramen för det civila försvaret.

Den första frågan gäller om det finns anledning att också i fortsättningen avsätta riktade medel för säkerhets- och beredskapsändamål eller om medlen för detta ändamål bör inrymmas i myndig-

heternas ordinarie förvaltnings- eller sakanslag. Om man anser att riktade medel bör avsättas är nästa fråga om den ekonomiska planeringsramen också i fortsättningen endast bör avse satsningar på höjd beredskap eller om den bör vidgas till att också avse satsningar på andra allvarliga krissituationer än höjd beredskap. I direktiven nämns också möjligheten att ha separata ramar för civilt försvar och beredskapen mot svåra påfrestningar på samhället i fred.

Utredningen anser att staten också i fortsättningen bör avsätta riktade medel för satsningarna inom säkerhets- och beredskapsområdet. Det huvudsakliga motivet för detta är karaktären av de krissituationer som utredningens arbete avser. De kännetecknas av att de har låg sannolikhet men mycket långtgående och allvarliga konsekvenser. Erfarenheten visar att de åtgärder som krävs för att möta sådana situationer tenderar att nedprioriteras till förmån för behov som uppstår med större frekvens och som därför upplevs som mer konkreta och näraliggande. Risk finns därför att otillräckliga åtgärder vidtas för att möta mycket allvarliga krissituationer om riktade medel inte avsätts för detta ändamål.

I de intervjuer som utredningen genomförde under våren och sommaren 2000 berördes frågan om det är nödvändigt att avsätta riktade medel till satsningarna inom säkerhets- och beredskapsområdet. En stor majoritet av dem som kommenterade frågan ansåg att riktade medel måste avsättas till detta område om inte satsningarna på säkerhets- och beredskapsändamål skall prioriteras ned kraftigt eller hamna på en helt otillräcklig nivå. De som har uttalat sig i frågan har i flertalet fall lång erfarenhet av budgetdialoger inom den egna myndigheten eller verksamheten och har där upplevt svårigheter att hävda säkerhets- och beredskaps-satsningarna gentemot andra områden. En vanlig uppfattning är också att dessa svårigheter har tilltagit under senare år. Utredningen anser att det finns anledning att ta stor hänsyn till de bedömningar som har gjorts i intervjuerna.

Av dessa skäl bör det också i fortsättningen finnas en ekonomisk planeringsram som omfattar de satsningar som staten behöver göra inom säkerhets- och beredskapsområdet. De medel som finns inom den ekonomiska planeringsramen bör dock kunna användas också för andra allvarliga krissituationer än höjd beredskap. Utredningen anser att detta är en naturlig följd av kravet på en förbättrad helhetssyn på de åtgärder som vidtas inom det civila försvaret och beredskapen mot svåra påfrestningar på samhället i fred. Enligt utredningens uppfattning medför samma krav på

helhetssyn att det inte finns anledning att ha separata ekonomiska ramar för civilt försvar och beredskapen mot svåra påfrestningar på samhället i fred. Satsningarna inom dessa båda områden bör således kunna avvägas fritt mot varandra.

Den ekonomiska planeringsramen bör omfatta de säkerhets- och beredskapsåtgärder som avser allvarliga krissituationer och som finansieras av staten med skatter eller avgifter. Av praktiska skäl bör undantag dock göras för de statliga myndigheternas administrativa säkerhets- och beredskapskostnader, dvs. kostnader för den planerings-, utbildnings- och övningsverksamhet som avser allvarliga krissituationer i samhället. Dessa kostnader är normalt relativt små och bör därför finansieras över respektive myndighets förvaltningsanslag.

Andra huvudmäns kostnader för säkerhets- och beredskapsåtgärder bör så långt som möjligt redovisas som ett informationsunderlag i de planeringsdokument som tas fram vad gäller den ekonomiska planeringsramen. Det blir då möjligt att inför avvägningarna av de satsningar som ingår i den ekonomiska planeringsramen ta hänsyn till de satsningar som görs av andra huvudmän än staten. Avvägningarna inom ramen kan dock endast omfatta de medel som staten själv förfogar över i form av skatte- eller avgiftsmedel.

Den ekonomiska planeringsramen bör endast omfatta medel för förebyggande och förberedande insatser. Kostnader för den operativa krishanteringen och för insatser efter en kris bör bekostas på annat sätt.

Den ekonomiska planeringsramen bör omfatta följande kostnader:

1. kostnader för den krishanteringsorganisation som föreslås i kapitel 5 (inklusive ersättning till kommunernas krishanteringsverksamhet)
2. kostnader för statens insatser för att skapa en grundläggande säkerhet inom samhällsviktiga områden
3. kostnader för de beredskapsåtgärder som skall vidtas inom det civila försvaret

Dessa behov bör kunna avvägas fritt emot varandra. Det bör därför inte finnas några delramar för respektive område. Däremot finns det anledning att – liksom nu – fördela de satsningar som görs inom planeringsramen på ett antal anslag. Syftet med detta är givetvis att styra myndigheternas verksamhet inom området. En tänkbar utgångspunkt för en anslagsstruktur kan vara den

indelning i samhällsviktiga områden som utredningen berörde i kapitel 3. Exempel på sådana områden är samhällets strukturer för ledning och information vid allvarliga kriser, verksamheter som har skadehanterande uppgifter vid olyckor och katastrofer, den tekniska infrastrukturen – särskilt elförsörjningen, vissa delar av transportsystemet och varudistributionen samt betalningsväsendet och värdepappershandeln. Också andra indelningar är dock möjliga. Utredningen har inte underlag för att föreslå en genomarbetad anslagsstruktur för satsningarna inom säkerhets- och beredskapsområdet. Konsekvenserna för anslagsstrukturen måste bli föremål för ytterligare analyser inom ramen för det genomförandearbete som följer efter det att ett beslut har tagits om utredningens förslag.

Till kostnaderna för krishanteringsorganisationen bör också räknas vissa centralt finansierade kostnader för planerings-, utbildnings- och övningsverksamhet samt för forskning och utveckling som har inriktning på krishanteringsområdet. Som nämnts bör dock myndigheternas själva svara för grundläggande insatser inom detta område med medel som finansieras över respektive myndighets förvaltningsanslag.

De insatser som sker i syfte att skapa en grundläggande säkerhetsnivå inom samhällsviktiga områden bör kommenteras närmare. I avsnitt 4.1 konstaterades att den som är ansvarig för en viss verksamhet normalt också skall bekosta de åtgärder som krävs för att uppnå en grundläggande säkerhetsnivå inom den egna verksamheten. Innehållet i den grundläggande säkerheten bör för samhällsviktiga områden definieras av staten genom lagstiftning samt följas upp genom en aktiv tillsynsverksamhet. Det kan dock finnas anledning att i vissa fall göra avsteg från huvudregeln att den verksamhetsansvarige skall bekosta de grundläggande säkerhetsåtgärder som erfordras. Detta kan vara fallet om kostnaderna för dessa åtgärder fördelar sig mycket ojämnt på olika företag inom en bransch eller om enskilda kommuner eller landsting drabbas mycket hårt vid en strikt tillämpning av huvudregeln. I sådana situationer kan staten behöva skjuta till skatte- eller avgiftsmedel för att kompensera dem som drabbas hårdast. Det rör sig således om punktinsatser inom vissa områden – inte om ett generellt finansieringsansvar för staten.

4.2.7 System för uppföljning och utvärdering

Uppföljnings- och utvärderingsverksamheten inom säkerhets- och beredskapsområdet måste givetvis anpassas till de förändringar i målstrukturen som berördes i avsnitt 4.2.4. Detta innebär bl.a. att det inte längre är aktuellt att i funktionstermer följa upp förmågekrav vid höjd beredskap. Samtidigt är det nödvändigt att utveckla metoder för att bedöma krishanteringsorganisationens förmåga att hantera olika typer av akuta krissituationer – och då också andra typer av allvarliga krissituationer än höjd beredskap. Det är också väsentligt att skapa möjligheter att bedöma effekten av de punktinsatser som staten förutsätts göra för att höja säkerhetsnivån inom samhällsviktiga områden.

Vidare finns det anledning att också genomföra systematiska utvärderingsstudier för att mer ingående bedöma effekten av olika typer av sårbarhetsreducerande åtgärder. Uppslag till sådana utvärderingsinsatser – och till sårbarhetsreducerande åtgärder – kan bl.a. komma från de risk- och sårbarhetsanalyser som utredningen anser bör genomföras på olika nivåer i samhället.

Utredningen måste i detta sammanhang begränsa sig till att konstatera att betydande utvecklingsinsatser krävs för att ta fram ett uppföljnings- och utvärderingssystem som är anpassat till det nya planeringssystemet. Detta gäller också vissa andra insatser, t.ex. metodutveckling i syfte att utveckla system för säkerhetsrevision. Detta arbete bör utföras i samband med genomförandet av utredningens förslag.

4.2.8 Ansvarsfördelningen i planeringsprocessen

Regeringen bör liksom nu ta ställning till fördelningen av de medel som ingår i den ekonomiska planeringsramen. Ett förslag till fördelning av medlen bör utarbetas av den planeringsmyndighet som föreslås i kapitel 5. Planeringsmyndigheten bör också vara sammanhållande myndighet för planeringsprocessen, dvs. ansvara för att det praktiska arbetet fungerar och att det underlag som regeringen efterfrågar tas fram.

Deltagandet i den planeringsprocess som finns inom det civila försvaret är begränsat till ett tiotal myndigheter som förfogar över medel inom den befintliga planeringsramen. Regionala och lokala organ deltar knappast alls i arbetet. Koncentrationen till den

centrala nivån beror ytterst på att frågan om den ekonomiska planeringsramen har fått en dominerande plats i arbetet.

Den planeringsprocess som utredningen föreslår vad gäller samhällets insatser inom krishanteringsområdet bör ha ett bredare deltagande än den planeringsprocess som nu tillämpas inom det civila försvaret. Utredningen föreslår i kapitel 5 att kommunerna skall ges vidgade uppgifter inom krishanteringsområdet. Av detta följer också att former måste skapas för att lokala och regionala organ aktivt skall kunna delta i arbetet.

Utredningen har som nämnts identifierat ett antal samhällsviktiga områden som har betydelse för samhällets förmåga att hantera allvarliga kriser på samhällsnivå eller som själva kan generera sådana kriser om väsentliga system eller funktioner inom området bryter samman. Exempel på sådana verksamheter är samhällets strukturer för ledning och information vid allvarliga kriser, verksamheter som har skadehanterande uppgifter vid olyckor och katastrofer, den tekniska infrastrukturen – särskilt elförsörjningen, vissa delar av transportsystemet och varudistributionen samt betalningsväsendet och värdepappershandeln.

Det finns anledning att vidtaga åtgärder för att inrikta och samordna planeringen inom dessa områden. Det rör sig om verksamheter där det finns tydliga samverkansbehov mellan olika myndigheter inbördes och mellan myndigheter och andra organ. Av dessa skäl finns det anledning att utveckla grundsyner och att ta fram inriktningsdokument för de samhällsviktiga områden som nämndes ovan. Den samverkan som behövs kan i vissa fall organiseras i nätverksform. I andra situationer kan den planeringsmyndighet som utredningen föreslår i kapitel 5 behöva ta ett initiativ. I ytterligare andra situationer kan regeringen behöva utse någon av myndigheterna inom området som samordningsansvarig myndighet.

4.2.9 Sammanfattning och förslag

Utredningen har i detta avsnitt redovisat ett förslag till nytt planeringssystem för samhällets insatser inom krishanteringsområdet. Utredningens resonemang bygger på den syn på det offentliga åtagandet som utredningen tidigare har redovisat och på de principer för fördelningen av kostnaderna för säkerhets- och beredskapsarbetet mellan olika huvudmän som utredningen redovisade tidigare i detta kapitel.

Ett planeringssystem för krishanteringsområdet bör enligt utredningens uppfattning bestå av ett antal delsystem. Dessa bör vara:

1. en målformulerings- och inriktningsprocess för samhällets krishanteringsarbete
2. ett system för kunskapsuppbyggnad genom omvärldsbevakning och risk- och sårbarhetsanalyser på samhällsnivå
3. ett system för resursstyrning som gör det möjligt att fördela ekonomiska medel mellan olika ändamål inom krishanteringsområdet
4. ett system för uppföljning och utvärdering av de satsningar som görs inom krishanteringsområdet.

I avsnittet har utredningen framförallt lagt tonvikten på målformuleringsystemet och på systemet för resursstyrning. Vad gäller den sistnämnda frågan har utredningen koncentrerat sig på frågan om det bör finnas en ekonomisk planeringsram för krishanteringsområdet och hur denna ram i så fall bör vara konstruerad.

Utredningen anser att tre typer av mål bör formuleras för samhällets krishanteringsarbete:

- mål som avser krishanteringsystemets förmåga
- mål som avser den grundläggande säkerhetsnivån inom samhällsviktiga områden
- mål som avser kompletterande åtgärder för höjd beredskap (civilt försvar)

Utredningen tar också upp frågan om politikområdenas utformning inom krishanteringsområdet. Enligt utredningens uppfattning finns det anledning att bilda ett nytt politikområde benämnt civil krishantering. Till detta politikområde bör föras de insatser som krävs för att förverkliga de mål som utredningen har formulerat för samhällets krishanteringsarbete. Till det nya politikområdet bör också föras den verksamhet som nu sker inom politikområdet skydd mot olyckor. Utgiftsområdet totalförsvar skulle då bestå av två politikområden: militärt försvar och civil krishantering. Enligt utredningens uppfattning bör utgiftsområdet totalförsvar dessutom i fortsättningen benämnas säkerhet och beredskap. Detta återspeglar den vidgning av säkerhetsbegreppet som har skett på senare år.

Utredningen anser att det också i fortsättningen bör finnas en ekonomisk planeringsram för vissa insatser inom krishanterings-

området. Denna bör omfatta de säkerhets- och beredskapsinsatser som genomförs med inriktning på allvarliga krissituationer i samhället och som bekostas av staten med skatte- eller avgiftsmedel. Detta innebär att den ekonomiska planeringsramen bör omfatta såväl medel som avser beredskapen mot svåra påfrestningar på samhället i fred som medel som avser det civila försvaret. Kostnaderna för de statliga myndigheternas administrativa säkerhets- och beredskapskostnader bör dock ligga utanför ramen. Detsamma gäller kostnaderna för operativa krishanteringsinsatser och kostnaderna för återställningsarbetet efter en kris.

Utredningen har i avsnittet övervägt frågan om det finns anledning att inrätta en katastroffond för att bekosta akuta insatser under en kris och kostnader för visst återställningsarbete efter en kris. Utredningen anser dock att staten vid behov kan genomföra sådana satsningar utan att ha tillgång till en katastroffond.

Utredningen anser att den planeringsmyndighet som föreslås i kapitel 5 bör ha processansvar för planeringssystemet och också svara för att regeringen erhåller det underlag som den behöver för att kunna ta ställning till fördelningen av den ekonomiska planeringsramen. Planeringsmyndigheten kan också behöva utarbeta särskilda inriktningsdokument för arbetet inom de områden som har stor betydelse för samhällets krishantering.

Sammanfattningsvis föreslår utredningen följande åtgärder vad gäller planeringen av samhällets krishanteringsinsatser:

- att ett nytt politikområde benämnt civil krishantering bildas inom utgiftsområdet totalförsvaret
- att ett nytt planeringssystem införs för samhällets insatser inom krishanteringsområdet
- att statens satsningar inom krishanteringsområdet också i fortsättningen avvägs inom en ekonomisk planeringsram
- att den ekonomiska planeringsramen skall omfatta förebyggande och förberedande insatser avseende allvarliga kriser i samhället – inklusive höjd beredskap – som bekostas av staten med skatte- eller avgiftsmedel
- att den planeringsmyndighet som föreslås i kapitel 5 bör ha processansvar för planeringssystemet och utarbeta underlag för regeringens beslut om fördelningen av den ekonomiska planeringsramen.

5 Grundstruktur för krishantering i samhället

5.1 Huvuddragen i ett nytt krishanteringssystem

5.1.1 Allmänt

Utredningen skall enligt sina direktiv pröva om nuvarande funktionsindelning inom det civila försvaret samt nuvarande myndighetsuppgifter och samordningssystem inom det civila försvaret och beredskapen mot svåra påfrestningar på samhället i fred behöver ändras. Den analys som utredningen har redovisat av utvecklingstendenser och problembild inom krishanteringsområdet visar att relativt omfattande förändringar av befintliga system behöver genomföras.

Mot denna bakgrund redovisas i detta kapitel en ny grundstruktur för ledning och samordning av samhällets hantering av allvarliga kriser. Med allvarliga kriser avser utredningen svåra påfrestningar på samhället i fred samt ett väpnat angrepp mot Sverige. Till begreppet allvarliga kriser räknas även kriser som på lokal eller regional nivå kan uppfattas som en svår påfrestning på samhället. Dessa situationer är då inte en svår påfrestning på det nationella samhället i den meningen att för nationen grundläggande värden hotas. Detta utesluter dock inte att situationen kan ha mycket allvarliga konsekvenser för det lokala eller regionala samhälle som berörs.

Med krishantering avser utredningen alla de åtgärder som före, under eller efter en *allvarlig* kris vidtas för att förebygga och motverka de skadeeffekter som krisen åstadkommer. När enbart de förebyggande och förberedande insatserna avses använder utredningen begreppet säkerhets- och beredskapsarbete. Med säkerhets- och beredskapsarbete avses således de åtgärder som genomförs före en akut krissituation i syfte att förhindra att krisen uppstår och att skapa förmåga hos en organisation eller verksamhet att hantera akuta krissituationer. När enbart insatserna i en akut krissituation

avses använder utredningen begreppet operativ krishantering. I flertalet fall torde det vara lätt att dra gränsen mellan säkerhets- och beredskapsarbete och operativ krishantering.

Däremot kan det vara svårare att exakt klargöra vilka insatser efter en kris som bör räknas som krishantering och vad som bör räknas som normalt återställningsarbete efter en olycka eller skada. En förutsättning för att arbetet skall kunna räknas som krishantering bör dock vara att arbetet startar omedelbart efter det att krisens akuta skede är över och att det är tydligt kopplat till krisens konsekvenser. Det bör också röra sig om åtgärder som är relativt omfattande och klart och tydligt avviker från det normala arbetet i berörda organisationer eller verksamheter. Som exempel kan nämnas att psykologiskt omhändertagande av offer och anhöriga efter en svår olycka eller katastrof bör räknas som krishantering. Att däremot bygga upp hus som har skadats i samband med olyckan eller katastrofen kan knappast räknas som krishantering.

Kapitlet som helhet syftar till att redovisa grundstrukturen i det krishanteringssystem som utredningen föreslår. Huvuddragen i krishanteringssystemet redovisas i detta avsnitt. Roller och uppgifter för de områdesansvariga organ som föreslås på respektive nivå för ledning och samordning beskrivs närmare i efterföljande avsnitt. Detta gäller såväl den krishanteringsorganisation som föreslås på central nivå som länsstyrelsernas och kommunernas ställning som områdesansvariga organ på regional respektive lokal nivå. De organisatoriska konsekvenserna för de myndigheter och andra organ som idag har uppgifter som berörs av utredningens förslag beskrivs längre fram i betänkandet (kapitel 13).

Det nya krishanteringssystemet är avsett att hantera ett brett spektrum av allvarliga kriser i samhället. Systemet föreslås därför ersätta det system för ledning och samordning som idag finns inom det civila försvaret. Detta innebär bl.a. att nuvarande system med funktioner och funktionsansvariga myndigheter bör avvecklas. Avsikten är också att med det nya krishanteringssystemet skapa ett system för hantering av svåra påfrestningar på samhället i fred och andra mycket allvarliga krissituationer. Ett sammanhållet system för hanteringen av sådana kriser saknas idag. De förberedelser som hittills har vidtagits vad gäller svåra påfrestningar på samhället i fred har genomförts av vissa myndigheter och andra organ utan att behovet av tvärssektoriell samordning i ett akut krisläge har beaktats i tillräcklig grad.

5.1.2 Nuvarande system för ledning och samordning inom det civila försvaret

Det system för ledning och samordning som nu tillämpas inom det civila försvaret trädde i kraft den 1 juli 1986. Ett syfte med detta system var att möjliggöra den kraftsamling av resurser som krävs för att landet skall kunna möta ett väpnat angrepp. Ett annat syfte var att tillhandahålla effektiva former för samverkan mellan militärt och civilt försvar. Dimensionerande för det system för ledning och samordning som infördes år 1986 var den säkerhetspolitiska hotbild som var aktuell vid denna tidpunkt. Den mest krävande situation som systemet skulle kunna hantera var ett väpnat angrepp mot Sverige som syftar till en ockupation av landet som helhet eller en del av detta.

Grundläggande för det lednings- och samordningssystem som tillämpas inom det civila försvaret är att man skiljer mellan två typer av ansvar: områdesansvar och funktionsansvar. Systemet åskådliggörs ofta med en matris för att understryka att det rör sig om två skilda typer av ansvar. Områdesansvaret innebär att en myndighet ges ansvar för att samordna beredskapsarbetet och/eller verksamheten vid höjd beredskap inom ett avgränsat geografiskt område. Fram till helt nyligen fanns områdesansvariga organ på fyra ledningsnivåer: riket, civilområdet, länet och kommunen. Efter avvecklingen av civilbefälhavarna den 31 december 2000 finns områdesansvariga organ på central, regional och lokal nivå.

Kommunernas områdesansvar utövas av kommunstyrelsen. Denna har dock – i förhållande till de statliga organen på regional och central nivå – ett relativt begränsat samordningsansvar. I praktiken omfattar kommunstyrelsens samordningsansvar endast kommunens egen verksamhet. På regional nivå utövas områdesansvaret av länsstyrelsen. På central myndighetsnivå har ÖCB samordningsansvar vad gäller beredskapsförberedelserna inom det civila försvaret. Vid höjd beredskap skall kvarvarande delar av ÖCB stödja regeringen vid dennas ledning av krigsansträngningarna. Områdesansvaret på nationell nivå ligger givetvis ytterst på regeringen.

Med funktion avses en samhällsverksamhet som har särskild betydelse för totalförsvaret och som kräver någon form av central statlig styrning. F.n. finns 18 funktioner. En funktion omfattar all samhällsverksamhet som inom det aktuella sakområdet har betydelse för totalförsvaret. Funktionen omfattar därför inte endast

statlig verksamhet. Inom varje funktion finns en funktionsansvarig myndighet. Denna har dock inte något ledningsansvar för funktionens verksamhet. Den har istället en samordnande och inriktande roll vad gäller beredskapsförberedelserna inom funktionen. Förutsättningarna för denna samordning varierar dock från funktion till funktion. Det övergripande syftet med funktionsindelningen torde vara att underlätta överblicken över och samordningen av en verksamhet som består av ett mycket stort antal aktörer.

En viktig uppgift för de områdesansvariga organen – förutom samordning av det civila försvarets verksamhet inom det aktuella området – är samverkan med det militära försvaret. Då ledningssystemet infördes vidtogs en rad åtgärder för att främja samverkan med det militära försvaret. Samverkansgrupper och kontaktorgan tillsattes på olika nivåer. På lägre och högre regional nivå avsågs verksamheten vid höjd beredskap komma att bedrivas på gemensamma stabsplatser. Dessa åtgärder motiverades till stor del av den säkerhetspolitiska situation som rådde och de omfattande samordningsbehov som fanns mellan civilt och militärt försvar.

5.1.3 Nuvarande ordning för hantering av svåra påfrestningar på samhället i fred

Som tidigare har nämnts brukar man med svåra påfrestningar på samhället i fred avse en krissituation som är så allvarlig att grundläggande värden i samhället hotas och som kräver motåtgärder från ett flertal samhällsorgan. Det rör sig om en komplex situation som kräver samordnade insatser från många krisaktörer. Ansvar för att hantera svåra påfrestningar på samhället i fred ligger idag på respektive myndighet och sektor enskilt. För det civila försvaret gäller härutöver att de resurser som skapas för att kunna möta situationen vid höjd beredskap så långt som möjligt skall anpassas så att de även kan komma till nytta vid svåra påfrestningar på samhället i fred.

Till skillnad från vad som gäller inom det civila försvaret finns dock inga organ i samhället som har något särskilt utpekat ansvar för att leda och/eller samordna de åtgärder som kan krävas för att hantera en svår påfrestning på samhället i fred eller att under normala förhållanden förbereda en sådan ledning eller samordning. Det är därför en uppgift för varje myndighet att var för sig inom sitt verksamhetsområde bedöma vilka åtgärder som kan krävas för

att möta en svår påfrestning på samhället i fred. En motsvarighet till den samordning av planeringsförutsättningarna som finns inom det civila försvaret saknas beträffande beredskapen mot svåra påfrestningar på samhället i fred. Om myndigheten inte tar kontakt med andra organ som kan komma att engageras vid hanteringen av en svår påfrestning på samhället i fred finns risk för att motåtgärderna inte blir lämpligt avvägda och att den operativa hanteringen av krisen inte blir tillräckligt effektiv.

Begrepp som sektorsmyndighet och sektorsansvar används relativt ofta inom statsförvaltningen. Det finns dock ingen allmänt accepterad definition av dessa begrepp. Med sektorsmyndighet torde närmast avses en statlig myndighet som har någon typ av tillsyns- eller planeringsansvar för ett samhällsområde som i sin tur har ett visst syfte eller inriktning och som omfattar såväl statlig som icke-statlig verksamhet. I denna mening kan Socialstyrelsen och Skolverket sägas vara sektorsmyndigheter. Däremot är Rikspolisstyrelsen med denna definition av begreppet inte någon sektorsmyndighet. Detta är dock endast en av flera möjliga tolkningar av begreppet.

Ytterst beror dessa terminologiska oklarheter på att det inom statsförvaltningen inte finns någon heltäckande sektorsindelning. Det som kommer närmast detta begrepp torde vara den statliga budgetens politik- och utgiftsområden och det civila försvarets funktionsindelning. Båda dessa indelningar har dock tillkommit i ett avgränsat och speciellt syfte och är inte avsedda att tillhandahålla en grund för en generellt användbar sektorsindelning av den statliga verksamheten.

Det som har genererat behovet av en indelning inom det budgettekniska området och det civila försvaret är att dessa båda områden – från vitt skilda utgångspunkter – har behov av att göra avvägningar som berör en stor del av samhällets verksamhet. I budgetsammanhang är motivet för detta att riksdagen har ett helhetsansvar för statens inkomster och utgifter. Beträffande det civila försvaret är motivet istället att den situation som hittills har varit dimensionerande för totalförsvarets verksamhet förutsätter att samhällets resurser kraftsamlas för att möta hotet.

Det kan således konstateras att det f.n. inte finns något egentligt system för hantering av svåra påfrestningar på samhället i fred. Man kan också konstatera att det utanför den statliga budgetens politik- och utgiftsområden inte finns någon heltäckande sektorsindelning som kan ligga till grund för planeringen av det

förberedande arbetet inför en svår påfrestning på samhället i fred. Om man – i likhet med utredningen – anser att det finns behov av en systematisk ansats vid hanteringen av denna typ av påfrestningar måste man därför söka andra utgångspunkter för arbetet.

5.1.4 Krav på ett nytt system för krishantering i samhället

Det viktigaste kravet på ett nytt system för krishantering i samhället är att det kan tillhandahålla den ledning och/eller samordning av krishanteringsarbetet som erfordras i allvarliga krissituationer som svåra påfrestningar på samhället i fred eller vid ett väpnat angrepp mot landet. En jämförbar situation kan uppstå inom ett begränsat område vid mycket allvarliga situationer som endast berör en kommun, ett län eller en region. Det rör sig således om krissituationer som kräver en kraftsamling av resurser från många olika delar av samhället och en samordnad och konsekvent användning av dessa resurser för att krisen skall kunna bemästras.

Det som är kännetecknande för dessa situationer är att grundläggande värden i samhället hotas eller att motsvarande konsekvenser uppstår inom ett avgränsat geografiskt område, att resursbrist råder inom vissa verksamheter, att situationen är svår att överblicka, att det är svårt att nå ut med korrekt information till allmänheten och att ett flertal aktörer på olika nivåer i samhället engageras i krishanteringsarbetet. Sammantaget medför detta att krishanteringen blir ytterst komplex och krävande och att den ställer stora krav på tvärssektoriell samordning och samverkan.

En kris av detta slag skiljer sig från mindre allvarliga kriser genom sin svårighetsgrad och komplexitet och genom de krav som ställs på ett stort antal krisaktörer att samordna sina åtgärder. Samordning och samverkan krävs givetvis också vid mindre allvarliga kriser men kan då klaras genom etablerade rutiner eller improviserad samverkan mellan ett begränsat antal myndigheter och andra organ. Det har också visat sig att denna typ av krissituationer i flertalet fall hanteras väl av berörda myndigheter. Detta gäller dock inte allvarliga kriser som med nödvändighet engagerar ett flertal instanser i samhället och som har en komplex och svåröverskådlig karaktär. Det är väsentligt att samhällets förmåga att hantera sådana krissituationer stärks.

Det är också väsentligt att ett nytt krishanteringssystem utformas så att det kan hantera ett brett spektrum av krissituationer –

förutsedda såväl som oförutsedda. Krishanteringssystemet måste därför vara flexibelt och kunna hantera också de situationer som inte har förutsetts i planeringen eller övats i olika sammanhang. Detta kräver en speciell metodik.

Det civila försvaret har dimensionerats för de krav som kriget ställer även om en breddning av säkerhetsbegreppet har skett på senare år. Räddningstjänsten är främst inriktad på olyckor och katastrofer som medför person- och egendomsskador samt berör ett avgränsat geografiskt område och har kort varaktighet. Det rör sig om några timmar eller någon dag – undantagsvis någon eller några veckor.

Det nya krishanteringssystemet måste även kunna hantera allvarliga och omfattande störningar i den tekniska infrastrukturen, informationsoperationer och andra allvarliga IT-relaterade hot, sociala kriser som massflyktsituationer, allvarlig och utbredd smittspridning, m.m. Dessa kriser berör hela eller stora delar av landet och kan ha verkningar som sträcker sig över flera månader eller ännu längre tid. Det kan dock också röra sig om kriser som har ett snabbt förlopp men har mycket långtgående konsekvenser.

Ytterligare ett krav på krishanteringssystemet är att det skall bygga på de grundläggande principer för krishantering i samhället som redovisades i avsnitt 3.4. Ansvars-, likhets- och närhetsprinciperna bör således tillämpas så långt som möjligt. Utgångspunkten bör därför vara att ordinarie ansvarsfördelning mellan berörda myndigheter och andra organ skall tillämpas och att krishanteringens skall ske på lägsta möjliga nivå i samhället och nära de som direkt berörs av krisen. Krishanteringssystemet skall således inte ersätta ordinarie strukturer för hantering av olyckor och kriser i samhället utan istället komplettera dessa med de rutiner och förfaranden som kan erfordras för att hantera mycket allvarliga situationer. Behovet av sådana rutiner och förfaranden är särskilt stort i mycket allvarliga kriser som inte utgör höjd beredskap. Vid höjd beredskap finns ett färdigt regelsystem som kan sättas i kraft.

5.1.5 Det nya krishanteringssystemet

Allmänt

Ett nytt krishanteringssystem skall vara anpassat till de hotbilds- och samhällsförändringar som identifierades i kapitel 2. Nedtoningen av kriget som hotbild, sårbarheten i den tekniska infrastrukturen och internationaliseringens problem och möjligheter är några av dessa. Krishanteringssystemet skall också bidra till att avhjälpa de problem som finns med nuvarande ordning för krishantering i samhället. Ett antal sådana problem identifierades i kapitel 2. Det viktigaste av dessa är de svårigheter som uppstår i mycket allvarliga situationer då insatser krävs från ett flertal myndigheter och andra organ på olika nivåer i samhället. Slutligen skall krishanteringssystemet tillgodose de grundläggande krav på ett sådant system som angavs i föregående avsnitt.

De krav på ett nytt system för krishantering i samhället som angavs i avsnitt 5.1.4 avser i första hand den operativa hanteringen av en mycket allvarlig krissituation. Dessa krav bör givetvis vara styrande för utformningen av krishanteringssystemet. Det bör dock beaktas att vissa krav också måste ställas på det förberedelsearbete som behöver genomföras inför olika typer av krissituationer och i viss utsträckning även på det arbete som följer efter en kris.

Vid beskrivningen av ansvarsfördelningen i krishanteringssystemet kan det ibland finns anledning att skilja på de förberedelser som behöver genomföras inför olika typer av krissituationer (säkerhets- och beredskapsarbetet) och hanteringen av akuta krissituationer (operativ krishantering). Bland annat kan konstateras att ledning i egentlig mening främst kommer ifråga i akuta krissituationer. I förberedelsearbetet blir det så gott som alltid fråga om samverkan och samordning. Också i akuta krissituationer finns det anledning att så långt som möjligt styra olika aktörers handlande genom samverkan och samordning snarare än genom direkt tvingande beslut (ledning).

Det bör dock framhållas att grundstrukturen som sådan bör vara densamma oavsett om man befinner sig i ett skede före, under eller efter en kris. Däremot skiljer sig givetvis uppgifter och rollfördelning beroende på i vilket skede av krisen som man befinner sig. Krishanteringsorganens roller och uppgifter kan också skilja sig starkt beroende på krisens karaktär. Av dessa skäl är det väsentligt att skapa flexibilitet i organisationsstrukturen.

Syftet med detta kapitel är att beskriva den grundstruktur som utredningen anser bör tillämpas vid hanteringen av allvarliga kriser i samhället. Tonvikten i framställningen har därför lagts vid roll- och ansvarsfördelningen mellan olika krisaktörer. Det bör dock betonas att aktiviteter som utbildnings- och övningsverksamhet med inriktning på krishantering, risk- och sårbarhetsanalyser på samhällsnivå, metodutveckling inom krishanteringsområdet samt erfarenhetsutbyte med utlandet är verksamheter som också har stor betydelse för den samlade krishanteringsförmågan. Utredningen återkommer till dessa frågor längre fram i betänkandet.

Grundläggande för ett nytt krishanteringssystem bör vara en tydlig ansvarsfördelning såväl i det förebyggande arbetet som vid hanteringen av en akut krissituation. Av störst betydelse i detta sammanhang är områdesansvaret. Det är detta ansvar som i första hand skall trygga de behov av tvärspektoriell samordning och samverkan som finns i en allvarlig krissituation. Härutöver har utredningen – vad gäller verksamheten på central nivå – valt att införa ytterligare två typer av ansvar. Dessa har benämnts samverkansansvar och bevakningsansvar. Dessa båda ansvar avser främst det förebyggande arbetet och samspelet mellan centrala myndigheter som är engagerade i krishanteringsarbetet.

Utredningen vill också betona att informationsfrågorna är ytterst väsentliga i en krissituation. Detta gäller såväl informationsutbytet med samverkande myndigheter som informationen till media och allmänhet. Informationshanteringen har stor betydelse för hur krisledningens åtgärder uppfattas och för allmänhetens förtroende för myndigheternas förmåga att hantera situationen. Kopplingen mellan ledning, samordning och information är därför stark. Enligt utredningen uppfattning bör dessa uppgifter hållas samman inom ramen för krishanteringsorganisationen.

Den typ av kriser som utredningen behandlar ställer stora krav på krisaktörerna. Mycket svåra beslut måste fattas snabbt och under stor osäkerhet om vad som har hänt och konsekvenserna av vidtagna åtgärder. Detta gäller även den nationella nivån. Det är därför nödvändigt att de viktigaste krisaktörerna – som på nationell nivå under regeringen är departement och myndigheter – snabbt och smidigt kan utbyta information med varandra och att inga onödiga nivåer byggs upp i krishanteringsorganisationen. De förvaltningsstrukturer som finns utomlands har i detta avseende ett försteg framför det svenska systemet som har en strikt åtskillnad mellan å ena sidan regeringen och dess kansli och å andra

sidan de centrala myndigheterna. Detta system har fördelar under normala förhållanden men kan i allvarliga krissituationer medföra ödesdigra förseningar i hanteringen av krisen. Det förslag till nationellt krishanteringsorgan som utredningen redovisar i detta kapitel syftar till att göra det möjligt att i en allvarlig krissituation och utan författningskonsekvenser överbrygga den rägång som finns i det svenska systemet mellan regeringen och myndigheterna.

Områdesansvar

I en akut krissituation är det väsentligt att det på varje nivå och inom varje geografiskt indelningsområde som berörs av krisen finns ett organ som har ett övergripande ansvar för inriktning, prioritering och samordning av de krishanteringsåtgärder som behöver vidtas. Det ankommer också på detta organ att initiera och underlätta den samverkan mellan olika organ som krävs för att tillgängliga resurser skall kunna mobiliseras och utnyttjas effektivt vid hanteringen av krisen. Motsvarande behov kan finnas i förberedelse- och planeringsskedet inför en kris. Det blir då fråga om att tillse att planeringen utgår från enhetliga förutsättningar och att de åtgärder som genomförs av olika organ stödjer varandra på ett effektivt sätt. Detta ansvar benämns i fortsättningen *områdesansvar*.

Områdesansvar bör finnas på tre nivåer i samhället: nationell nivå, regional nivå och lokal nivå. Hanteringen av en krissituation bör inte ske på högre nivå än nödvändigt i samhället. Områdesansvaret bör utövas av befintliga besluts- och ledningsorgan på respektive nivå. Detta innebär att områdesansvar ytterst utövas av regeringen på nationell nivå, länsstyrelsen på regional nivå och kommunstyrelsen på lokal nivå. Dessa organs legala och strukturella förutsättningar för att axla områdesansvaret varierar dock. Detta medför att områdesansvaret kan behöva ges något olika innebörd på olika nivåer. Utredningen återkommer till detta vid beskrivningen av respektive nivå.

På nationell nivå bör områdesansvaret således ytterst utövas av regeringen. Man får dock förutsätta att regeringen såväl i akuta krissituationer som i ett planeringsskede inför olika krissituationer har ett behov av att delegera visst ansvar olika centrala myndigheter. Härutöver har Regeringskansliet givetvis viktiga beredningsuppgifter såväl i ett akut krisskede som olika förberedande skeden.

Uppgiften att samordna Regeringskansliets och myndigheternas arbete i akuta krissituationer bör enligt utredningens uppfattning läggas på ett *nationellt krishanteringsorgan*. Det nationella krishanteringsorganet bör organisatoriskt vara en del av Regeringskansliet. I en akut krissituation bör huvuduppgiften vara att samordna olika krisaktörers handlande och att skapa förutsättningar för samordnade beslut mellan Regeringskansliet och myndigheterna. I sådana situationer krävs också ett nära samarbete med informationsfunktionerna inom Regeringskansliet.

I detta sammanhang bör betonas att det finns anledning att utveckla krishanteringsförmågan också i den ordinarie departementsorganisationen. Vid flertalet departement finns beredskapsansvariga. Dessa har dock endast ansvar för vissa frågor avseende höjd beredskap. Enligt utredningens uppfattning finns det anledning att höja ambitionsnivån i denna verksamhet och att bredda den till att omfatta också andra allvarliga situationer än höjd beredskap. Kontaktmännens uppgift skulle vara att fungera som sammanhållande för dessa frågor inom respektive departement och att samordna kontakterna med det departement som har ett övergripande ansvar för säkerhets- och beredskapsfrågorna. Kontaktmännen bör också svara för kontakterna med det nationella krishanteringsorganet såväl under normala förhållanden som i akuta krisskeden.

Det nationella krishanteringsorganet bör inte ta över beslutsrätt från andra organ. Detta torde inte heller vara nödvändigt för att krishanteringsorganet skall kunna verka på det sätt som avses. Regeringen kan dock genom särskilda beslut bestämma att krishanteringsorganet skall tilldelas ett beslutsansvar. Detta får då ske med utgångspunkt från en bedömning av vad som är lämpligt i den aktuella krissituationen och under hänsynstagande till vad som är möjligt inom ramen för gällande lagstiftning.

Det nationella krishanteringsorganet bör alltid vara bemannat och ha en insatstid på några timmar. Krishanteringsorganet bör därför ha ett kansli som med kort varsel kan kalla samman berörd personal. Kansliet bör också svara för att lokaler och utrustning hålls i ordning och att sambandssystem och datorstöd fungerar. I uppgifterna bör dessutom ingå viss utbildnings- och övningsverksamhet för den personal som har uppgifter i krishanteringsorganet och i samverkande organ.

Till det nationella områdesansvaret bör också räknas vissa planeringsuppgifter som har inriktning på allvarliga kriser. Till dessa

uppgifter hör omvärldsanalyser och omvärldsbevakning med inriktning på företeelser som kan ge upphov till allvarliga kriser i samhället (inklusive krig). Risk- och sårbarhetsanalyser med inriktning på bl.a. den tekniska infrastrukturen och olika typer av IT-relaterade hot bör också genomföras. Scenarioteknik kan användas för att skapa ett bättre underlag för olika typer av krisförberedelser. Ytterligare en planeringsuppgift bör vara att ta fram underlag för regeringens beslut till fördelning av de särskilda medel som behöver avsättas för beredskapen mot svåra påfrestningar på samhället i fred och för åtgärder inom det civila försvaret.

Uppgiften att fungera som kansli åt det nationella krishanteringsorganet bör läggas på en *planeringsmyndighet* under de perioder då det nationella krishanteringsorganet inte är aktiverat (normala förhållanden). Denna myndighet bör också svara för de planeringsuppgifter som nämndes ovan. Myndigheten bör vidare ha samordnande uppgifter vad gäller forskning och utveckling inom krishanterings-, risk- och sårbarhetsområdet. Särskilda åtgärder bör vidtas för att tillgodose behovet av en tillräckligt stark koppling mellan det nationella krishanteringsorganet och planeringsmyndigheten. Bland annat bör ett personsamband finnas mellan krishanteringsorganet och planeringsmyndighetens styrelse.

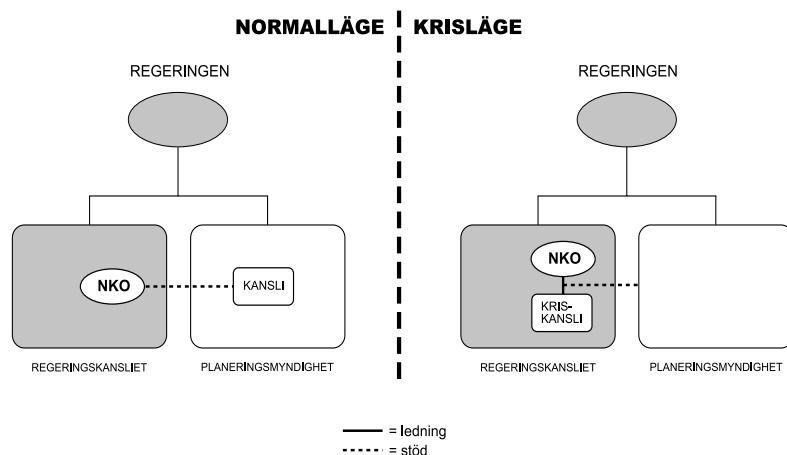
Då det nationella krishanteringsorganet aktiveras i ett krisläge bör ett särskilt kriskansli organiseras. Detta bör vara direkt underställt krishanteringsorganet och bestå av de stödfunktioner som krishanteringsorganet behöver ha tillgång till för att kunna fullgöra sina uppgifter i ett krisläge. Resurser bör då lösgöras från planeringsmyndigheten och vissa andra myndigheter för att under krisen bemanna kriskansliet. Efter krisen bör denna personal återgå till sina ordinarie arbetsuppgifter.

Utöver dessa uppgifter bör planeringsmyndigheten fungera som kansli åt det samordningsorgan för IT-säkerhet som utredningen föreslår i kapitel 7. Detta samordningsorgan bör – i likhet med krishanteringsorganet – vara placerat inom Regeringskansliet. Planeringsmyndigheten bör också svara för den omvärldsbevakning och omvärldsanalys som utredningen anser bör finnas inom IT-säkerhetsområdet. Också denna funktion beskrivs närmare i kapitel 7.

Det nationella krishanteringsorganets organisatoriska ställning och relationer till planeringsmyndigheten framgår av figur 1.

Krishanteringsorganisationen på nationell nivå beskrivs närmare i avsnitt 5.2.

Figur 1. Det nationella krishanteringsorganets organisatoriska ställning



På *regional nivå* bör områdesansvaret utövas av *länsstyrelserna*. Det underlag som utredningen har inhämtat visar att länsstyrelsens roll i krishanteringsarbetet framförallt bör inriktas mot stöd till de kommuner som berörs av den aktuella krisen samt samordning av kommunala och statliga aktörers handlande i krisen. I förberedelse- och planeringsarbetet inför olika krissituationer har länsstyrelsen också väsentliga uppföljnings-, utvärderings- och tillsynsuppgifter.

Länsstyrelsen kan i vissa situationer utöva ett direkt ledningsansvar med stöd av räddningstjänstlagen. Det har dock visat sig att också mycket allvarliga situationer kan hanteras av kommunerna utan att länsstyrelsen behöver utnyttja denna möjlighet. Däremot är det mycket väsentligt att länsstyrelsen kan tillhandahålla eller förmedla olika former av stöd om detta erfordras. Vid behov bör länsstyrelsen också kunna samordna olika krisaktörers handlande eller underlätta samverkan mellan dessa om kontakterna av någon anledning inte fungerar som de borde.

Utredningen har identifierat vissa brister i möjligheterna att hantera krissituationer som berör flera län. Det är ofta mindre

lämpligt att regeringen tar över ledningen av krishanteringens i dessa situationer. En lösning kunde då vara att en av de berörda länsstyrelserna ges ett samordnings- eller ledningsansvar som omfattar krishanteringens inom hela det område som berörs av krisen. Vad gäller den statliga verksamheten kan detta ske genom ett särskilt beslut av regeringen.

Landstingen bör inte betraktas som ett områdesansvarigt organ i krishanteringssammanhang. Landstingens viktigaste uppgift i ett krisläge finns inom hälso- och sjukvårdens område. Att svara för hälso- och sjukvården är en fackuppgift som inte kan jämföras med det områdesansvar som föreslagits i detta avsnitt. De förutsättningar som råder inom hälso- och sjukvården medför att den samordning mellan landstingen som behöver genomföras i ett allvarligt krisläge med många skade- eller sjukdomsfall måste ske på nationell nivå om den inte kan klaras genom frivillig samverkan. Det bör därför inte vara länsstyrelsernas uppgift att svara för denna samordning.

I akuta krissituationer kan tvingande åtgärder bli nödvändiga för att omfördela knappa resurser inom hälso- och sjukvården. Det kan i katastrofsituationer bli nödvändigt att omfördela patienter, förnödenheter och sjukvårdspersonal mellan olika landsting. Detta kan idag endast ske på frivillig väg. I många fall är detta tillräckligt. Att helt lita till frivillig samverkan också i mycket allvarliga krislägen är dock vanskligt. Utredningen kommer därför att föreslå förändringar i hälso- och sjukvårdslagen i syfte att göra det möjligt för regeringen eller det organ som regeringen bestämmer att fatta tvingande beslut i dessa avseenden.

Länsstyrelsens roll och uppgifter i krishanteringssystemet behandlas mer ingående i avsnitt 5.3.

På lokal nivå bör områdesansvaret utövas av *kommunstyrelserna*. Detta områdesansvar kan dock inte bli lika långtgående som det som kan anförtros statliga organ på regional och nationell nivå. En förutsättning för att kommunerna skall kunna axla ett sådant ansvar är att också kommunerna ges möjlighet att inrätta särskilda krisledningsorgan i en allvarlig krissituation och att kommunerna ges ett vidgat planeringsansvar för sådana krissituationer. Detta förutsätter i sin tur att kommunallagen och annan lagstiftning ändras eller kompletteras. Ett planeringsansvar som avser höjd beredskap finns redan enligt lagen om civilt försvar.

Krissituationer som berör flera kommuner kan ofta hanteras genom samverkan mellan berörda kommuner, dvs. utan att en sam-

ordnande instans på högre nivå engageras. Denna samverkan kan dessutom ofta ske informellt med gott resultat. Samverkan mellan berörda kommuner är i regel att föredra framför att länsstyrelsen övertar ledningsansvaret för krishanteringsinsatsen. Ett sådant övertagande är dessutom endast möjligt om insatsen avser räddningstjänst. Länsstyrelsen har däremot inte någon generell befogenhet att överta ledningsansvaret i situationer som går utöver räddningstjänst och kräver tvärsektoriell samordning och samverkan. Enligt utredningens uppfattning finns det därför anledning att förbättra möjligheterna till samverkan över kommungränserna i allvarliga krissituationer.

De hotbildsförändringar som har inträffat på senare år medför enligt utredningen att kommunerna bör ges en vidgad roll vid krishantering i samhället. De allvarliga händelser som har inträffat under 1990-talet visar också att kommunerna ofta har god förmåga att hantera sådana situationer. En vidgad roll för kommunerna stämmer dessutom väl med de allmänna principer för krishantering som utredningen anser bör tillämpas (närhetsprincipen).

Kommunernas roll och uppgifter i krishanteringssystemet behandlas mer ingående i avsnitt 5.4.

Samverkansansvar

Områdesansvaret syftar till att tillgodose behovet av tvärsektoriell samordning och samverkan vid allvarliga krissituationer inom ett avgränsat geografiskt område. I vissa fall finns dock också ett behov av fackmässig samordning och samverkan i sådana situationer. Denna typ av samordning saknar en geografisk dimension och gäller själva verksamheten oavsett på vilken plats eller nivå som denna bedrivs. Behovet av samordning och samverkan genereras av starka ömsesidiga beroendeförhållanden som kan finnas mellan olika verksamhetsområden.

Ett samordnings- och samverkansbehov kan uppstå av flera skäl inom och mellan verksamheter som präglas av sådana beroendeförhållanden. Bland annat kan det finnas behov av att utgå från vissa gemensamma förutsättningar vid genomförandet av utbildnings- och övningsverksamhet för den personal som är verksam inom det aktuella området. Det kan också finnas behov av att anpassa kommunikationsstöd, utrustning och anläggningar till en gemensam teknisk standard eller till vissa minimikrav på funktionsförmåga

under störda förhållanden. I akuta krisförlopp kan det finnas anledning att bl.a. samordna expertstöd och rådgivning från centrala myndigheter till regionala och lokala organ. Också informationen till allmänheten behöver samordnas i ett akut krisförlopp.

Exempel på beroendeförhållanden som genererar ett behov av fackmässig samordning finns bl.a. inom den tekniska infrastrukturen. I kapitel 2 redovisades de starka ömsesidiga beroendeförhållanden som finns mellan elförsörjningen och telekommunikationerna och de risker som finns för en s.k. moment 22-situation. Den allt starkare integrationen mellan telekommunikationer, rundradioverksamhet och IT-verksamhet skapar också starka beroendeförhållanden mellan olika verksamheter inom den tekniska infrastrukturen.

Beroendeförhållanden finns också mellan de verksamheter som engageras i det skadeavhjälpande arbetet vid olyckor och katastrofer. Detta gäller främst räddningstjänsten, akutsjukvården och polisen. I akuta situationer är detta samordningsbehov kopplat till en skadeplats och är begränsat till en tidsrymd som omfattar några timmar eller något dygn. I ett förberedelse- och planeringsskede kan samordningsbehovet bl.a. avse utformningen av lednings- och kommunikationssystemen, anskaffning av teknisk utrustning samt utbildnings- och övningsverksamheten.

Komplexa beroendeförhållanden mellan olika verksamheter finns också inom vissa andra områden som har betydelse för möjligheterna att hantera en allvarlig krissituation i samhället. Transportväsendet integreras alltmer vilket skapar beroendeförhållanden mellan olika trafikslag och trafiksystem. Bilden kompliceras av att det inom transportsektorn finns ett betydande elbehov som inte kan tillgodoses genom reservkraft hos användaren.

Den ekonomiska infrastrukturen – betalningsväsendet och värdepappershandeln – är ytterligare ett område som kan kräva samordnade åtgärder för att motverka störningseffekter som kan få allvarliga konsekvenser för samhället. Också i detta fall bygger verksamheten på sårbara tekniska system som används av flertalet samhällsmedborgare.

Exemplen visar att det finns ett antal områden som är väsentliga för möjligheterna att hantera allvarliga kriser i samhället eller som själva – till följd av olyckshändelser, slarv eller sabotage – kan generera sådana kriser. Det rör sig samtidigt om områden som kännetecknas av starka interna beroendeförhållanden. Dessutom är stora

delar av samhället beroende av att berörda system eller verksamheter fungerar någorlunda störningsfritt.

Inom flertalet av de sakområden som har nämnts finns ett antal centrala statliga myndigheter som har tillsyns-, planerings- eller produktionsansvar för ett delområde eller en verksamhet. För att tillgodose de krav på samordning som finns inom de aktuella sakområdena bör dessa myndigheter tilldelas ett *samverkansansvar* i förhållande till andra myndigheter som är verksamma inom sakområdet.

Samverkansansvaret bör skrivas in i myndighetens instruktion och så långt som möjligt preciseras vad gäller syfte, karaktär och omfattning. Samverkansansvaret bör omfatta såväl verksamheten under ett förberedelse- och planeringsskede som verksamheten i en akut krissituation. Tyngdpunkten torde dock komma att ligga på förberedelse- och planeringsskedet.

Samverkansansvaret gör det möjligt för de områdesansvariga organen att koncentrera sig på övergripande och tvärsektoriella frågor, t.ex. prioriteringen av olika krishanteringsinsatser inom det aktuella geografiska området. Om samverkansansvaret fungerar som avsett behöver de områdesansvariga organen inte engagera sig i den fackmässiga samordningen av krishanteringsinsatserna inom ett sakområde eller en sektor.

Bevakningsansvar

Det förbättrade säkerhetspolitiska läget har medfört att försvarsorganisationen har förändrats i olika avseenden. Samtidigt finns ett krav på att totalförsvaret efter en viss anpassningstid skall kunna öka sin förmåga om det säkerhetspolitiska läget försämras. Anpassningstiderna har förlängts genom olika beslut under 1990-talets senare hälft.

Förmåga till anpassning förutsätter att totalförsvaret kan avläsa och korrekt tolka de förändringar som inträffar i landets säkerhetspolitiska situation. Dessutom måste anpassningstiden vara tillräckligt lång. Längden på anpassningstiden avgör vilka åtgärder som hinns med.

Kravet på anpassningsförmåga medför att vissa myndigheter inom det civila försvaret behöver ha möjlighet att medverka i den omvärldsbevakning som krävs för att trygga anpassningsförmågan. De behöver också ha möjlighet att upprätthålla viss kompetens

som enbart är inriktad på förhållandena vid höjd beredskap. Utan dessa förutsättningar har de svårt att åstadkomma den anpassningsförmåga som krävs.

Ett sätt att försäkra sig om att berörda myndigheter har förmåga att åstadkomma erforderlig anpassning är att tilldela dem ett *bevakningsansvar*. Bevakningsansvar innebär att myndigheten skall kunna genomföra erforderlig omvärldsbevakning och upprätthålla den kompetens som krävs för att åstadkomma en anpassning och för att myndigheten i övrigt skall kunna motsvara de krav som ställs på förberedelserna inför höjd beredskap.

För närvarande är ett stort antal centrala myndigheter beredskapsmyndigheter i den meningen att de skall upprätthålla sin verksamhet vid höjd beredskap. Det är tveksamt om systemet med beredskapsmyndigheter bör behållas. Det torde kunna ersättas med ett system som innebär att regeringen tilldelar ett antal centrala myndigheter samverkans- och/eller bevakningsansvar på det sätt som utredningen har föreslagit. Antalet myndigheter som tilldelas samverkans- och/eller bevakningsansvar kan troligen vara betydligt mindre än det antal myndigheter som idag är beredskapsmyndigheter.

I likhet med samverkansansvaret bör bevakningsansvaret regleras i berörda myndigheters instruktioner. Bevakningsansvaret skiljer sig från samverkansansvaret i den meningen att det endast avser höjd beredskap och dessutom endast avser förberedelse- och planeringsskedet inför detta tillstånd.

Samspelet mellan olika nivåer och aktörer i krishanteringssystemet

I en akut krissituation har det områdesansvariga organet på den eller de nivåer som i första hand berörs av krisen det yttersta ansvaret för de inriktnings-, prioriterings- och samordningsåtgärder som behöver vidtagas. Det är således detta organ som skall verka för att behovet av tvärsektoriell samordning tillgodoses på respektive nivå. Detta ansvar kan inte överlätas på ett sektorsorgan eller någon annan aktör som endast svarar för en delverksamhet i samhället. Övriga aktörer i krisen bör behålla det verksamhetsansvar som de har under normala förhållanden och som avser den egna sektorn eller verksamheten.

Det områdesansvariga organet – regeringen, länsstyrelsen och kommunstyrelsen – har i vissa fall ett direkt ledningsansvar i den

meningen att det kan fatta tvingande beslut för att få vissa åtgärder genomförda. Kommunstyrelsens möjligheter i detta avseende är dock begränsade också inom den kommunala verksamheten. Det nationella krishanteringsorganet kan endast ha ett ledningsansvar om regeringen genom ett särskilt beslut tilldelar organet ett sådant ansvar. Om ett sådant ledningsansvar också skall omfatta icke-statliga aktörers handlande krävs dessutom lagstöd.

Som utredningen tidigare har påpekat bör den operativa hanteringen av en krissituation inte ske på högre nivå i samhället än absolut nödvändigt. Många allvarliga kriser torde därför kunna hanteras på lokal eller regional nivå utan att den centrala nivån behöver ingripa operativt. En svår påfrestning på samhället i fred som berör hela eller stora delar av samhället torde dock alltid komma att engagera den centrala nivån. Detta gäller givetvis också vid ett väpnat angrepp mot landet. Krisens karaktär och svårighetsgrad avgör dock vilken eller vilka nivåer som kommer att bära den tyngsta bördan i det enskilda fallet.

Områdesansvaret är det viktigaste inslaget i det nya krishanteringsystemet. Det bör – med något olika förutsättningar – utövas av organ på tre nivåer i samhället. Det samverkansansvar som utredningen har föreslagit avser den centrala nivån och har sin tyngdpunkt i ett förberedelse- och planeringsskede. Syftet med att införa ett samverkansansvar är bl.a. att göra det möjligt för myndigheterna att hantera de beroendeförhållanden som finns mellan olika verksamheter och som kan ha en avgörande betydelse för möjligheterna att få ut full effekt av olika sårbarhetsreducerande åtgärder.

Bevakningsansvaret är också begränsat till den centrala nivån och omfattar de anpassningsåtgärder och övriga åtgärder vad gäller höjd beredskap som skall genomföras inom det civila försvaret enligt beslut av statsmakterna. I många fall torde samma myndigheter som tilldelas samverkansansvar också komma att tilldelas ett bevakningsansvar. Samverkansansvaret och bevakningsansvaret ingår då som beståndsdelar i ett generellt planeringsansvar som avser allvarliga kriser i samhället inklusive verksamheten vid höjd beredskap.

5.1.6 Tillsyn och lärande i krishanteringsarbetet

Det finns ett antal myndigheter som har tillsynsansvar för säkerhets- och beredskapsarbete inom områden som har betydelse vid allvarliga kriser i samhället. Detta gäller t.ex. myndigheter som Järnvägsinspektionen och Sjöfartsinspektionen inom transportsektorn, Energimyndigheten och Svenska Kraftnät inom elförsörjningen, Post- och telestyrelsen inom tele- och datakommunikationsområdet, Räddningsverket vad gäller den kommunala räddningstjänsten och Socialstyrelsen vad gäller hälso- och sjukvården.

Tillsynen som sådan bör inte räknas till krishanteringssystemet. Däremot har tillsynen stor betydelse för att förebygga uppkomsten av allvarliga krissituationer och för att tillse att den skadeavhjälpande verksamheten är tillräckligt effektiv. Det är väsentligt att tillsynen kan bedrivas med oväld och integritet. Detta torde bl.a. förutsätta att tillsynsfunktionerna på ett tydligt sätt hålls isär från de produktionsverksamheter som de skall övervaka. Utredningen behandlar tillsynsfrågorna närmare i kapitel 11.

Det är också väsentligt att samhällsorganen har möjlighet att lära av de kriser som har inträffat inom och utom landet. Den uppföljnings- och utvärderingsverksamhet som i detta syfte bedrivs av olika centrala myndigheter är därför angelägen. Detta gäller också olika typer av forskningsinsatser som avser risk- och krishantering. Metodiken för krishantering kan också utvecklas genom övningsverksamhet som utnyttjar spel- och scenarioteknik.

Inom området krishantering samt risk- och sårbarhetsanalyser på samhällsnivå behöver ambitionsnivån i de satsningar som görs i Sverige höjas. Det är också angeläget att de insatser som görs samordnas bättre i syfte att undvika dubbelarbete. Den planeringsmyndighet som utredningen föreslår på central nivå bör därför få till uppgift att ta ett samlat grepp om dessa frågor och att verka för en bättre samordning av forsknings- och utvecklingsinsatserna inom krishanterings-, risk- och sårbarhetsområdet. Myndigheten bör också tilldelas särskilda medel för att kunna uppträda som beställare av forsknings- och utvecklingsinsatser.

5.1.7 Sammanfattning och förslag

I detta avsnitt har utredningen föreslagit ett nytt system för hanteringen av allvarliga kriser i samhället. Med allvarliga kriser avser utredningen i första hand svåra påfrestningar på samhället i fred

samt ett väpnat angrepp mot landet. Till begreppet allvarliga kriser räknar utredningen även kriser som på lokal eller regional nivå kan uppfattas som en svår påfrestning på det regionala eller lokala samhället.

Krishanteringssystemet utgår från den bedömning av utvecklingstendenser i samhället som utredningen redovisade i kapitel 2. Avsikten är också att avhjälpa de brister som utredningen har identifierat med nuvarande krishanteringssystem. Dessa brister finns också redovisade i kapitel 2.

Utredningen har lagt fast vissa grundläggande krav som bör ställas på det nya krishanteringssystemet. Det viktigaste kravet på detta system är att det förmår att tillhandahålla den ledning och/eller samordning som utredningen anser behövs för att mycket allvarliga krissituationer skall kunna bemästras. Ytterligare ett krav på det nya krishanteringssystemet är att det skall kunna hantera ett brett spektrum av krissituationer – förutsedda såväl som oförutsedda. Av särskild vikt är att krishanteringssystemet också ges förmåga att hantera kriser som genereras av störningar i den tekniska infrastrukturen.

Det nya krishanteringssystemet bygger på att det skall finnas tre typer av ansvar: områdesansvar, samverkansansvar och bevakningsansvar. Områdesansvar bör finnas på nationell, regional och lokal nivå. Av störst betydelse vid hanteringen av akuta krissituationer är områdesansvaret.

Med *områdesansvar* avses att det på varje nivå skall finnas ett organ som har det yttersta ansvaret för att krishanteringen anpassas till de behov som finns inom det aktuella geografiska ansvarsområdet och att de aktörer som finns inom detta område uppträder samordnat och effektivt vid hanteringen av krisen.

Med *samverkansansvar* avses att en central statlig myndighet åläggs att samverka med andra organ i syfte att tillgodose de krav på samordning som finns inom vissa sakområden som har betydelse för hanteringen av mycket allvarliga kriser i samhället.

Med *bevakningsansvar* avses att en central statlig myndighet åläggs att genomföra den omvärldsbevakning och att upprätthålla den kompetens som krävs för att myndigheten inom sitt verksamhetsområde skall kunna åstadkomma den ökning av förmågan vid höjd beredskap som krävs för att tillgodose statsmakternas krav på anpassningsförmåga och i övrigt tillgodose de krav som ställs på myndighetens verksamhet vid höjd beredskap.

Inriktningen av en myndighets samverkans- och/eller bevakningsansvar bör läggas fast i myndighetens instruktion. Kompletterande anvisningar kan vid behov ges i myndighetens regleringsbrev vad gäller verksamheten under ett förberedelse- och planeringskede. Ett system med ett tydligt utformat samverkans- och bevakningsansvar gör det möjligt för de områdesansvariga organen att koncentrera sin verksamhet till de mycket allvarliga krisförlopp – och förberedelserna för dessa – som förutsätter ledning och/eller samordning på övergripande och tvärssektoriell nivå. Förekomsten av ett bevakningsansvar gör det möjligt att styra de särskilda åtgärder som vissa myndigheter bör genomföra för att skapa förmåga att klara en anpassning till ett skärpt säkerhetspolitiskt läge.

På *nationell nivå* bör områdesansvaret utövas av regeringen med stöd av ett *nationellt krishanteringsorgan*. Det nationella krishanteringsorganet bör knytas till Regeringskansliet och förfoga över permanent organiserade kansliresurser på myndighetsnivå. I en akut krissituation bör ett kriskansli sättas upp med det permanent organiserade kansliet som grund. I kriskansliet bör inrymmas de stödresurser som det nationella krishanteringsorganet behöver för att kunna arbeta effektivt under krisen.

På nationell nivå bör också finnas planeringsresurser för omvärldsbevakning med inriktning på sårbarhets- och säkerhetsproblem av stor betydelse för samhället samt framtagning av ett samlat planeringsunderlag för avvägningen av de särskilda medel som krävs för att skapa förmåga att hantera mycket allvarliga kriser i samhället. En funktion bör också finnas med uppgift att samordna det forsknings- och utvecklingsarbete som avser krishantering på samhällsnivå samt risk- och sårbarhetsanalyser som avser förhållanden som kan ge upphov till kriser på denna nivå. Dessa uppgifter – liksom uppgiften att fungera som kansli åt det nationella krishanteringsorganet – bör läggas på en *planeringsmyndighet*.

På *regional nivå* bör områdesansvaret utövas av *länsstyrelsen*. Länsstyrelsens roll bör framförallt inriktas på stöd åt kommunernas krishantering samt samordning av centrala myndigheters engagemang i krisförlopp på lokal och regional nivå. Länsstyrelserna bör liksom nu ha uppföljnings-, utvärderings- och tillsynsuppgifter vad gäller den kommunala krishanteringen.

På *lokal nivå* bör områdesansvaret i första hand avse kommunens egen verksamhet. Lednings- och samordningsansvaret bör utövas av *kommunstyrelsen*. Utredningen anser att kommunernas roll vid hanteringen av allvarliga kriser i samhället

bör stärkas. Det är därför väsentligt att tilldela kommunerna ett planeringsansvar också för allvarliga krissituationer som inte avser höjd beredskap. Vidare finns anledning att ändra lagstiftningen vad gäller möjligheterna att inrätta särskilda krisledningsorgan inom en kommun. Det finns också anledning att vidtaga åtgärder för att underlätta samverkan över kommungränser i en situation då en kris berör flera kommuner.

Syftet med detta avsnitt har varit att beskriva huvuddragen i ett nytt krishanteringssystem. De förslag som har redovisats vad gäller roller och uppgifter för olika nivåer och organ kommer att beskrivas mer utförligt i avsnitten 5.2–5.3.

I detta avsnitt har utredningen redovisat följande förslag:

- att ett nytt system skall införas för arbetet med att leda och samordna hanteringen av allvarliga kriser i samhället*
- att det nya krishanteringssystemet bör bygga på tre typer av ansvar: områdesansvar, samverkansansvar och bevakningsansvar*
- att områdesansvar skall utövas på lokal nivå av kommunstyrelserna, på regional nivå av länsstyrelserna och på nationell nivå av regeringen*
- att ett nationellt krishanteringsorgan inrättas under regeringen med uppgift att samordna olika krisaktörers handlande i en allvarlig krissituation och att ta fram underlag för regeringens beslut om resursprioriteringar i sådana situationer*
- att en planeringsmyndighet inrättas med uppgift att sköta vissa planeringsuppgifter, samordna forskning och utvecklingsinsatser inom krishanteringsområdet och att fungera som kansli åt det nationella krishanteringsorganet då det särskilda kriskansliet inte är organiserat*
- att planeringsmyndigheten också skall fungera som kansli åt det samordningsorgan för IT-säkerhet som utredningen föreslår i kapitel 7 samt att den skall svara för viss omvärldsbevakning och omvärldsanalys inom detta område*
- att samverkansansvar skall tilldelas vissa centrala statliga myndigheter som verkar inom sakområden som har stor betydelse för hanteringen av allvarliga kriser i samhället och där beroendeförhållanden i förhållandena till andra verksamheter är starka*

att bevakningsansvar skall tilldelas vissa centrala statliga myndigheter i syfte att tillgodose statsmakernas krav på anpassningsförmåga inför ett skärpt säkerhetspolitiskt läge och övriga krav vad gäller uppgifterna inom det civila försvaret

att bestämmelser om myndigheternas samverkans- och/eller bevakningsansvar tas in i berörda myndigheters instruktioner

att kommunerna tilldelas ett planeringsansvar också vad gäller andra allvarliga situationer än höjd beredskap

att kommunerna ges möjlighet att inrätta särskilda krisledningsorgan i en allvarlig krissituation.

5.2 Krishanteringsorganisationen på nationell nivå

5.2.1 Allmänt

I föregående avsnitt föreslogs att ett krishanteringsorgan skall inrättas på nationell nivå i Sverige. Krishanteringsorganet skall under regeringen samordna de insatser som kan krävas på nationell nivå under allvarliga kriser som kan drabba landet. Det nationella krishanteringsorganet bör organisatoriskt vara placerat inom Regeringskansliet. Härutöver föreslogs att en planeringsmyndighet skall finnas på central nivå. Denna myndighet skall bl.a. fungera som kansli åt det nationella krishanteringsorganet under normala förhållanden, dvs. i icke-krissituationer.

I avsnittet föreslogs också att vissa myndigheter på central nivå skall tilldelas ett samverkansansvar för att tillgodose behovet av fackmässig samordning och samverkan inom områden som har stor betydelse för samhällets förmåga att hantera allvarliga kriser. Vidare föreslogs att vissa centrala myndigheter skall tilldelas ett bevakningsansvar i syfte att skapa anpassningsförmåga inom det civila försvaret inför en skärpt säkerhetspolitisk situation.

I detta avsnitt beskrivs krishanteringsorganisationen på nationell nivå närmare. Detta gäller särskilt det nationella krishanteringsorganet som är avsett att vara en strategisk resurs i samhällets krishantering.

5.2.2 Det nationella krishanteringsorganet

Motiv för ett nationellt krishanteringsorgan

Av tidigare kapitel har framgått att det finns brister i samhällets förmåga att hantera allvarliga kriser. Utredningen har kunnat konstatera att dessa brister är störst på nationell nivå och i situationer då många aktörer är berörda av krisen. I sådana situationer krävs en kraftsamling av resurser från många olika delar av samhället och en samordnad och konsekvent användning av dessa resurser för att krisen skall kunna bemästras. Det som är kännetecknande för dessa situationer är att grundläggande värden i samhället hotas, att resursbrist råder inom vissa områden, att situationen är svår att överblicka, att det är svårt att nå ut med korrekt information till allmänheten och att ett flertal aktörer på olika nivåer i samhället engageras i krishanteringsarbetet.

I en sådan krissituation är det väsentligt att det på varje nivå och inom varje geografiskt indelningsområde som berörs av krisen finns ett organ som har ett övergripande ansvar för inriktning, prioritering och samordning av de krishanteringsåtgärder som behöver vidtas. Det ankommer också på detta organ att initiera och underlätta den samverkan mellan olika organ som krävs för att tillgängliga resurser skall kunna utnyttjas effektivt vid hanteringen av krisen. Motsvarande behov kan finnas i förberedelse- och planeringsskedet inför en kris. Det blir då fråga om att tillse att planeringen utgår från enhetliga förutsättningar och att de åtgärder som genomförs av olika organ stödjer varandra på ett effektivt sätt.

Inom det civila försvaret finns en struktur för ledning och samordning av de åtgärder som behöver vidtagas vid ett väpnat angrepp mot landet eller vid fara för ett sådant angrepp. Denna struktur aktiveras dock först vid ett väpnat angrepp mot landet eller vid fara för ett sådant angrepp. Vid svåra påfrestningar på samhället i fred finns ingen sådan struktur för ledning och samordning av de åtgärder som behöver vidtagas för att bemästra krisen. Detta är särskilt tydligt på nationell nivå. Det är också på denna nivå som problemen enligt utredningens bedömning är störst vid hanteringen av allvarliga kriser. Det är framförallt samordningen av ett flertal krisaktörers agerande i en komplex och för samhället mycket allvarlig situation som måste stärkas.

Utredningen föreslog i avsnitt 5.1 att det på varje nivå och inom varje geografiskt indelningsområde som berörs av en allvarlig kris skall finnas ett organ som har ett övergripande ansvar för inrikt-

ning, prioritering och samordning av de krishanteringsåtgärder som behöver vidtas. Utredningen benämnde detta ansvar områdesansvar. På lokal och regional nivå finns redan organ som är naturliga bärare av detta ansvar (kommuner och länsstyrelser). På nationell nivå finns f.n. inte något sådant organ utöver regeringen. I en allvarlig krissituation måste det finnas ett organ som kan koncentrera sig på krishanteringen och som därför inte bör ha några andra uppgifter i en akut situation. Detta organ måste dessutom kunna aktiveras med kort varsel vilket ställer speciella krav på organisation och arbetssätt.

Av dessa skäl anser utredningen att det finns anledning att inrätta ett nationellt krishanteringsorgan i Sverige. Detta organ bör vara placerat inom Regeringskansliet. Krishanteringsorganet huvuduppgift bör vara att samordna Regeringskansliets och myndigheternas agerande i allvarliga kriser. Departementen och myndigheter kan i krishanteringsorganet agera koordinerat och samtidigt utan onödiga tidsförluster, vilket kan vara avgörande vid kriser med snabba eller svåröverblickbara förlopp. Samverkan och koordineringen kan ske med bibehållen ansvarsprincip. Krishanteringsorganet bör därför inte vara en självständig myndighet utan ha ställning som en samordnande funktion inom Regeringskansliet. Utredningen vill erinra om att det finns ett sådant organ i de flesta västeuropeiska länder och att en diskussion om att inrätta ett sådant organ förs i bl.a. USA. En diskussion pågår också inom EU om behovet av att förstärka unionens krishanteringskapacitet. Enligt utredningens uppfattning är det väsentligt att Sverige har en modern organisation inom krishanteringsområdet och att landet utifrån egna erfarenheter kan bidra till det internationella samarbetet inom detta område.

Aktivering av krishanteringsorganet

Det nationella krishanteringsorganet bör främst ha samordningsuppgifter. Detta innebär att krishanteringsorganet i flertalet fall inte skall ta över beslutsansvar från andra organ i samhället. Det skall istället verka genom att utgöra ett organ för samordning av de åtgärder som behöver vidtagas med anledning av krisen. Beslut skall fattas enligt ansvarsprincipen. Berörda myndigheter och andra organ bör behålla de beslutsbefogenheter som de har enligt olika författningar. Samordningseffekten uppstår genom att besluten fattas i överläggningar med andra krisaktörer i krishanterings-

organet. Ett väsentligt syfte med arbetet bör vara att samordna de statliga insatser som behöver göras så att dessa kan utgöra ett effektivt stöd till regionala och lokala organ i ett akut krisläge.

I normalfallet behöver krishanteringsorganet av dessa skäl inte fatta beslut som i formell mening är tvingande för andra krisaktörer. Besluten bör istället fattas av de myndighetsrepresentanter som är ingår i krishanteringsorganet eller som deltar i dess överläggningar. Dessa myndighetsrepresentanter bör således ha mandat att företräda sina myndigheter i den aktuella situationen. Den föreslagna beslutsordningen leder därför inte till någon konflikt med ansvarsprincipen. Dessutom tillgodoses behovet av att kunna etablera en smidig samverkan mellan Regeringskansliet och myndigheterna i en allvarlig krissituation.

Om en kris skulle kräva att det nationella krishanteringsorganet tilldelas beslutsbefogenheter bör detta ske genom ett regeringsbeslut i varje särskilt fall. De överläggningar som krishanteringsorganet initierar inom ramen för sin samordningsuppgift kan givetvis också resultera i att någon eller några av de myndigheter som deltar i överläggningarna väljer att hänskjuta beslut av principiell betydelse till regeringen för avgörande. Regeringen har givetvis också möjlighet att delegera beslutsrätt till de myndigheter som i det aktuella krisläget deltar i det nationella krishanteringsorganets arbete.

Det nationella krishanteringsorganet bör aktiveras i allvarliga krissituationer som främst berör den nationella nivån och som skapar samordningsproblem av en sådan omfattning att berörda myndigheter och andra organ inte kan förväntas klara situationen på egen hand genom samverkan. Det bör ankomma på krishanteringsorganet att i akuta lägen självt ta ställning till när det skall aktiveras. Detta bör också kunna ske genom ett beslut av regeringen eller på begäran av en myndighet eller annat organ som ser ett behov av krishanteringsorganets insatser. Ett sådant beslut eller en sådan begäran bör dock inte vara en förutsättning för att krishanteringsorganet skall aktiveras i en krissituation.

Krishanteringsorganet skall kunna verka såväl vid svåra påfrestningar på samhället i fred som vid höjd beredskap. Då inträder vissa beslutsbefogenheter som följer av olika beredskapsförfattningar. Också i detta fall kan regeringen besluta att krishanteringsorganet skall tilldelas särskilda beslutsbefogenheter. Ett skäl till att ett sådant beslut fattas kan vara att regeringen bedömer att en krigsorganisation till större eller mindre del inte bör träda ikraft.

I ett skärpt säkerhetspolitiskt läge med andra typer av krigshot än dem som nu är aktuella kan krishanteringsorganet också ha en uppgift i ett skymningsläge före ett krigsutbrott. I ett sådant läge har krigsorganisationen inte satts upp. Behov kan ändå finnas av samordningsåtgärder som inte kan åstadkommas inom ramen för fredsorganisationen. Det nationella krishanteringsorganet kan då fungera som en brygga mellan fredsorganisationen och den krigsledning som sätts upp efter en mobilisering. På detta sätt kan krishanteringsorganet användas för att komplettera den krigsorganisation som finns inom det civila försvaret. I sådana situationer använder man sig av krishanteringsorganets möjligheter att börja verka tidigt i en kris och innan den exakta innebörden av krisen är klarlagd. Dessa möjligheter kan ha betydelse också i andra allvarliga krissituationer än dem som har säkerhetspolitisk bakgrund.

Det nationella krishanteringsorganet bör således i första hand ha samordningsuppgifter. Tvingande beslut kommer endast ifråga om regeringen genom särskilda beslut har tilldelat krishanteringsorganet beslutsbefogenheter. Detta medför att det inte är nödvändigt att på förhand exakt definiera de situationer som bör föranleda att krishanteringsorganet aktiveras. Att ta ställning till när en aktivering bör ske kan som nämnts överlåtas till krishanteringsorganet självt att bedöma. Det är sedan en fråga för regeringen om och när krishanteringsorganet skall tilldelas särskilda beslutsbefogenheter. Den föreslagna lösningen medför också att det inte är nödvändigt att fullständigt precisera ansvarsfördelningen mellan krishanteringsorganet och andra krisaktörer. Tvärtom finns det anledning eftersträva en viss flexibilitet i detta avseende.

Krishanteringsorganets verksamhet i ett krisläge

Det nationella krishanteringsorganet skall träda i funktion i mycket allvarliga situationer som främst berör den nationella nivån. Sådana situationer inträffar förhoppningsvis inte särskilt ofta. Det nationella krishanteringsorgan som finns i Nederländerna har aktiverats ungefär en gång per år under de senaste åren. Det är möjligt att det av utredningen föreslagna krishanteringsorganet inte kommer att aktiveras oftare. Aktiveringsperioden under en kris kan dock vara relativt lång då behov i vissa fall kan finnas av krishanteringsorganets insatser under ett återställningsskede efter en kris.

Det finns också situationer då krishanteringsorganet inte bör engagera sig direkt i den operativa hanteringen av en kris utan istället bör ta på sig en stödjande roll i förhållande till organ på lokal eller regional nivå. Detta kan vara befogat i mycket allvarliga kriser som berör ett begränsat geografiskt område. Detta gäller särskilt om det finns anledning att befara att krisen i ett senare skede kan komma att utvidgas och då beröra också den nationella nivån. Det kan också vara befogat att det nationella krishanteringsorganet engagerar sig på detta sätt om en lokal eller regional kris kräver speciella informationsinsatser.

I ett akut krisläge bör det nationella krishanteringsorganet ha tillgång till ett kriskansli. Kriskansliet bör vara direkt underställt krishanteringsorganet och ha till uppgift att tillhandahålla det stöd som krishanteringsorganet behöver i detta läge. Stöd behöver tillföras inom fyra fackområden. Dessa är läges- och analysverksamhet, framtagning av möjliga handlingsalternativ för olika krislägen, tillhandahållande av administrativt och tekniskt ledningsstöd samt information till allmänhet och media om krisens utveckling och genomförda åtgärder.

Läges- och analysfunktionens uppgift bör vara att samla in och analysera uppgifter om händelseutvecklingen i den pågående krisen. Läget bör redovisas fortlöpande för krishanteringsorganet. Redovisningen bör innehålla bedömningar och prognoser vad gäller krisens utveckling. Underlag för de rapporter som lämnas bör inhämtas från de myndigheter och alla de aktörer som har beröring med den operativa krishanteringen på fältet.

Den operativa funktionens uppgift bör vara att utarbeta underlag vad gäller handlingsalternativ och samordningsåtgärder mot bakgrund av det krisläge som råder. Detta bör ske i samråd med de aktörer som är direkt engagerade i krishanteringen på fältet. Krishanteringsorganet kan i en krissituation sätta upp arbetsgrupper med företrädare för de viktigaste aktörerna för att få fram expertbedömningar inom olika områden. Den operativa funktionen kan då fungera som sekretariat för arbetsgrupperna.

Ledningsstödsfunktionen bör svara för de praktiska förutsättningarna för krishanteringsorganets verksamhet. Ledningsstödsfunktionen bör också ha tillgång till kvalificerad kompetens vad gäller krishanteringsmetodik. Vidare bör ledningsstödsfunktionen svara för att krishanteringsorganets sambandssystem och IT-stöd fungerar och att erforderliga säkerhets- och skyddsåtgärder vidtas för krishanteringsorganet och annan berörd verksamhet. I vissa

situationer kan krishanteringsorganet tvingas att lämna ordinarie uppehållsplats. Detta bör kunna ske utan att krishanteringsorganets verksamhet påverkas negativt.

Informationsfunktionens uppgift bör vara att ta fram underlag och svara för krishanteringsorganets informationsinsatser under krisen. En viktig del i arbetet bör vara att samverka med informationsfunktioner hos övriga krisaktörer i syfte att ta fram snabb, korrekt och entydig informationen till allmänhet och media om krisen. Informationsfunktionen bör därför fungera som pressekretariat åt krishanteringsorganet.

Krискansliets omfattning och sammansättning måste anpassas till krisens art. Detsamma gäller de arbets- och samverkansgrupper som krishanteringsorganet kan komma att organisera under krisen. Den personal som skall bemanna kriskansliet bör hämtas från Regeringskansliet och från centrala myndigheter som har expertfunktioner inom områden som är relevanta vid hanteringen av allvarliga kriser. Exempel på sådana myndigheter idag är ÖCB, Försvarsmakten, Räddningsverket, Socialstyrelsen, Rikspolisstyrelsen, Kustbevakningen, Svenska Kraftnät, Post- och telestyrelsen samt olika myndigheter inom transportsektorn.

Ledningsstödsfunktionen bör till en del vara organiserad redan under normala förhållanden. Den eller de lokaler som skall användas av krishanteringsorganet under en kris måste – liksom sambandssystem och annan erforderlig utrustning – vara omedelbart tillgängliga. Vidare måste larmlistor och annat finnas för att man snabbt skall kunna kalla in berörd personal i ett krisläge. Dessa uppgifter bör skötas av ledningsstödsfunktionen.

Krishanteringsorganets verksamhet under normala förhållanden

Kravet på en kort insatstid medför att det nationella krishanteringsorganet måste vara organiserat också under normala förhållanden. Med normala förhållanden avses de perioder då samhället inte befinner sig i en akut krissituation. Detta innebär att krishanteringsorganets ledamöter bör vara utsedda och tillgängliga med kort varsel via larmlistor. Ersättare måste vara utsedda för att möjliggöra en dygnetruntfunktion hos krishanteringsorganet. Det bör också vara möjligt att snabbt sätta upp det kriskansli som behövs för att krishanteringsorganet skall kunna bedriva sin verksamhet. Detta förutsätter att grundbemanningen i dessa stödfunktioner är utsedd och att berörd personal med kort varsel kan

frigöras från sina ordinarie arbetsuppgifter. Uppgiften att ingå i det nationella krishanteringsorganets kriskansli bör därför betraktas som en obligatorisk tilläggsuppgift för den personal som innehar vissa befattningar inom Regeringskansliet eller vid vissa myndigheter. Hänsyn till detta bör tas redan då den aktuella personalen rekryteras.

Detta sätt att bemanna det nationella krishanteringsorganet och kriskansliet gör det möjligt att hålla en hög beredskap i verksamheten. Att hålla sig beredd att ingripa är givetvis krishanteringsorganets viktigaste uppgift under lugna perioder då verksamheten i samhället fungerar normalt. Denna stand by-uppgift bör dock inte likställas med ett passivt väntande. Istället bör krishanteringsorganet under normala förhållanden ha vissa uppgifter som underlättar en snabb start av verksamheten i ett akut krisläge.

En av dessa uppgifter bör vara att noga följa utvecklingen inom områden och verksamheter som kan ge upphov till allvarliga kris-situationer. Krishanteringsorganet bör också kunna initiera studier och undersökningar av krisförlopp inom sådana områden och verksamheter (inom och utom landet). Besök på platsen för allvarliga krisförlopp inom och utom landet bör också ingå i uppgiften att hålla sig informerad om händelseförlopp och arbetsmetoder inom krishanteringsområdet.

Krishanteringsorganet bör också utveckla scenarier vad gäller tänkbara krisförlopp och genom övningar och spel utvärdera och förbereda olika handlingsalternativ i sådana krisförlopp. Underlag bör hämtas från risk- och sårbarhetsanalyser som utförs av olika organ i samhället. Vidare bör metodik för att hantera oförutsedda och oväntade krissituationer utvecklas.

Ytterligare en uppgift för krishanteringsorganet bör vara att tillse att den personal som krishanteringsorganet kan komma att engagera i ett krisläge har erforderlig kompetens och är utbildad och övad för sina uppgifter. Krishanteringsorganet skall också se till att stödsystem, utrustning och lokaler kan tas i bruk med några timmars varsel.

Slutligen bör krishanteringsorganet bygga upp ett samarbete med krishanteringsorgan på nationell nivå i andra länder och med den krishanteringsverksamhet som är under uppbyggnad inom EU och som finns inom olika FN-organ. Ett sådant samarbete är väsentligt både för att utbyta erfarenheter i förebyggande syfte och för att kunna samarbeta operativt i krisförlopp som berör flera länder.

Krishanteringsorganets sammansättning

Under en akut kris skall det nationella krishanteringsorganet kunna verka dygnet runt. Det skall också kunna hantera kriser som har mycket olika karaktär. Detta ställer speciella krav på krishanteringsorganets sammansättning.

Det kan vara lämpligt att en del av ledamöterna i krishanteringsorganet är fasta i den meningen att de alltid ingår i krishanteringsorganet oavsett vilken krissituation som är aktuell. Återstoden av ledamöterna bör variera beroende på vilken typ av kris som är aktuell. Antalet ledamöter i krishanteringsorganet i en given krissituation bör inte överstiga 15. Av dessa bör högst hälften vara fasta. Bland dessa bör ingå företrädare för Regeringskansliet och vissa myndigheter.

Krishanteringsorganets ordförande, vice ordförande och övriga fasta ledamöter bör utses av regeringen. För samtliga ledamöter bör några ersättare utses för att göra det möjligt för krishanteringsorganet att bedriva dygnetruntverksamhet. Genom denna konstruktion uppnås en god samordning mellan krishanteringsorganet och planeringsmyndigheten såväl i ett normalläge som i ett krisläge.

Krishanteringsorganets ledamöter skall ha erfarenhet av säkerhets- och beredskapsarbete samt av operativ krishantering. De bör också ha fackkunskaper inom områden eller sektorer inom vilka det kan uppstå situationer som kan skapa allvarliga kriser. På ordföranden, vice ordföranden och dessas ersättare ställs särskilda krav. Det bör röra sig om personer som har ledaregenskaper, kompetens inom krishanteringsområdet och som dessutom har förmåga att skapa förtroende bland krisens aktörer och hos allmänheten.

Krishanteringsorganets organisatoriska ställning

Det nationella krishanteringsorganets organisatoriska ställning har översiktligt redovisats i figur 1. Av figuren framgår att krishanteringsorganet skall vara en del av myndigheten Regeringskansliet. Tekniskt kan detta lösas på flera sätt. En möjlighet är att krishanteringsorganet inordnas i ett departement. En annan möjlighet är att krishanteringsorganet ges ställning som ett gemensamt organ inom Regeringskansliet. Utredningen anser att de praktiska skill-

naderna mellan dessa båda alternativ är små. Båda alternativen bör kunna ge krishanteringsorganet goda arbetsförutsättningar.

Det nationella krishanteringsorganets kansli bör i ett normalläge vara en del av den planeringsmyndighet som utredningen anser skall finnas på nationell nivå. Anledningen är dels att uppgifterna som sådana har myndighetskaraktär dels att det finns starka verksamhetssamband mellan de uppgifter som det nationella krishanteringsorganet bör ha i ett normalläge och de uppgifter som ankommer på planeringsmyndigheten. Risk finns därför för dubbelarbete om krishanteringsorganets kansli också i ett normalläge skulle ingå i Regeringskansliet.

I ett krisläge som medför att det nationella krishanteringsorganet aktiveras behöver kansliet byggas ut kraftigt. Personal till kriskansliet bör då hämtas från Regeringskansliet och ett antal centrala myndigheter. I ett krisläge finns också ett behov av en mycket nära samverkan i en dygnetruntbedriven verksamhet mellan krishanteringsorganet och kriskansliet. Kriskansliet bör av dessa skäl vara direkt underställt krishanteringsorganet och liksom detta ingå i Regeringskansliet. I ett sådant läge bör kvarvarande delar av planeringsmyndigheten – liksom ett antal andra centrala myndigheter – biträda krishanteringsorganet med utredningsinsatser, lägesrapporter, m.m.

5.2.3 Planeringsmyndigheten

Som framgått ovan finns det vissa planeringsuppgifter inom krishanteringsområdet som inte bör läggas på Regeringskansliet. Anledningen är att det rör sig om uppgifter som har en sådan karaktär och omfattning att de närmast hör hemma på myndighetsnivå. Det finns dessutom en allmän ambition i Sverige att begränsa departementens omfattning och att hålla Regeringskansliet så litet som möjligt. Det vore då olämpligt att lägga uppgifter som lika gärna eller bättre kan skötas av en myndighet utanför Regeringskansliet.

Följande planeringsuppgifter behöver utföras på myndighetsnivå:

1. framtagning av underlag för regeringens beslut om fördelning av de särskilda medel som utredningen anser bör avsättas för beredskapen mot allvarliga kriser i samhället
2. genomförande av omvärldsbevakning och omvärldsanalyser samt risk- och sårbarhetsanalyser på samhällsnivå och med ton-

vikt på förhållanden inom och utom landet som kan generera allvarliga kriser

3. samordning av forsknings- och utvecklingsinsatser som har inriktning på krishantering på samhällsnivå.

Som nämnts bör planeringsmyndigheten även fungera som kansli åt det nationella krishanteringsorganet under normala förhållanden, dvs. i de situationer då landet inte befinner sig i en allvarlig kris. Planeringsmyndigheten bör också ha kansliuppgifter åt det samordningsorgan för IT-säkerhet som utredningen föreslår i kapitel 7. Anledningen till att dessa uppgifter bör läggas på planeringsmyndigheten är bl.a. de verksamhetssamband som finns mellan kansliuppgifterna och planeringsuppgifterna. Om kansliuppgifterna lades på ett organ inom Regeringskansliet skulle det vara nödvändigt att dubblera vissa kompetenser vilket medför onödiga kostnader. Ytterligare ett skäl är att en väsentlig del av personalen vid det kriskansli som det nationella krishanteringsorganet sätter upp då organet aktiveras sannolikt bör hämtas från planeringsmyndigheten.

Den förstnämnda av de planeringsuppgifter som nämndes ovan omfattar framtagning av underlag för regeringens beslut om inriktning och prioritering av de insatser som genomförs med de särskilda medel som bör avsättas för beredskapen mot allvarliga kriser i samhället. Som framgått ovan avser utredningen med allvarliga kriser också väpnade angrepp mot landet. I denna planeringsuppgift ingår också att genomföra kvalificerade utvärderingar av de satsningar som olika aktörer genomför med de medel som har avsatts för ändamålet. De medel som nu ingår i den ekonomiska planeringsramen för det civila försvaret bör ingå i de särskilda medel som bör avsättas för allvarliga kriser i samhället. De erfarenheter som finns av planeringsprocessen inom det civila försvaret bör utnyttjas vid utformningen av den nya planeringsprocessen. Utredningen föreslår i kapitel 15 ett fortsatt arbete med att utveckla planeringsprocessen.

Den breddade hotbilden medför att omvärldsbevakning och omvärldsanalys samt risk- och sårbarhetsanalyser behöver genomföras med högre ambitionsnivå och med större bredd än tidigare. Dessa uppgifter bör även omfatta bevaknings- och analysuppgifter inom IT-säkerhetsområdet. Den närmare innebörden av dessa uppgifter framgår av kapitel 7. Planeringsmyndighetens uppgift i detta sammanhang bör vara att genomföra analyser som har särskild

inriktning på företeelser som kan ge upphov till allvarliga kriser i samhället. Det bör röra sig om problem och företeelser som är tvärsektoriella till sin karaktär och som inte blivit analyserade med tillräcklig bredd och med tillräckligt djup i de studier som bedrivs på annat håll i samhället. Den omvärldsbevakning som planeringsmyndigheten bör bedriva under normala förhållanden har en naturlig koppling till den läges- och analysverksamhet som det nationella krishanteringsorganet måste bedriva i ett akut krisläge.

Den tredje planeringsuppgiften – samordning av forsknings- och utvecklingsinsatser som har inriktning på krishantering på samhällsnivå – är väsentlig för kunskapsuppbyggnaden inom landet vad gäller krishantering. Forskningen inom detta område befinner sig i ett utvecklingsskede och kan ge väsentliga bidrag till samhällets möjligheter att förebygga och begränsa skadeverkningarna av allvarliga kriser. Planeringsmyndigheten bör också ha egna medel för forsknings- och utvecklingsändamål inom krishanteringsområdet. Myndigheten kan då uppträda som beställare av forskning och utveckling inom detta område.

I planeringsmyndighetens uppgifter bör också ingå att hålla samman och utveckla planeringsprocessen. Det övergripande syftet med detta arbete bör vara att ge regeringen ett bättre underlag för de avvägningar som behöver göras vad gäller satsningarna på att förbättra samhällets krishanteringsförmåga. Ett annat syfte bör vara att förbättra dialogen mellan olika myndigheter om bedömningar och prioriteringar i det förebyggande och förberedande arbetet. Det är också angeläget att det praktiska arbetet inom planeringsprocessens ram löper smidigt och effektivt. Detta gäller i synnerhet som utredningen anser att deltagandet i processen behöver breddas väsentligt jämfört med det förfarande som nu tillämpas inom det civila försvaret.

I en krissituation bör en del av planeringsmyndighetens personal ingå i det nationella krishanteringsorganets kriskansli (som då bör vara en del av Regeringskansliet). Detta gäller inte endast den personal som är verksam vid det kansli som det nationella krishanteringsorganet bör förfoga över under normala förhållanden. Också personal som under sådana förhållanden arbetar med planeringsuppgifter kan behöva tillföras kriskansliet. Detta medför att planeringsmyndighetens ordinarie arbetsuppgifter kan behöva nedprioriteras i en akut krissituation.

Planeringsmyndighetens uppgifter behandlas närmare i kapitel 13.

5.2.4 Myndigheter med samverkans- och/eller bevakningsansvar

Utredningen har tidigare redovisat ett antal exempel på områden som har stor betydelse vid hanteringen av allvarliga kriser i samhället och där det finns starka beroendeförhållanden mellan olika myndigheters verksamhet. Inom sådana områden bör berörda myndigheter tilldelas ett instruktionsbundet samverkansansvar. Innebörden av detta ansvar bör vara att myndigheterna skall samverka i syfte att åstadkomma en enhetlig inriktning av planeringen av beredskapen för allvarliga kriser som berör området och att de i en akut krissituation skall kunna uppträda samordnat. Myndigheterna bör också etablera samverkan med icke-statliga organ som kan ha viktiga uppgifter inom området vid allvarliga kriser. Denna samverkan bör så långt som möjligt organiseras av de aktuella myndigheterna och övriga berörda organ själva. Om myndigheterna inte klarar denna uppgift kan regeringen uppdra åt planeringsmyndigheten att ingripa. Detta bör då ske på ett uttryckligt mandat från regeringen avseende den aktuella situationen.

Myndigheter som kan behöva upprätthålla en viss verksamhet och en viss kompetens för att skapa förmåga hos det civila försvaret att anpassa sig till ett skärpt säkerhetspolitiskt läge och att klara övriga uppgifter inom det civila försvaret bör tilldelas ett instruktionsbundet bevakningsansvar med denna innebörd. I många fall torde en myndighet komma att tilldelas både samverkans- och bevakningsansvar. Kravet på anpassningsförmåga hos totalförsvaret fastställs i totalförvarsbesluten och i de inriktningsbeslut som regeringen kan komma att fatta med stöd av dessa. Dessa övergripande krav får sedan brytas ned i ansvar och uppgifter för enskilda myndigheter. Allmänna krav på myndigheten och dess verksamhet vad gäller anpassningsförmåga bör anges i myndighetens instruktion. Mer specifika och resursberoende krav bör formuleras som uppdrag i de årliga regleringsbrev.

Utredningen kommer inte att redovisa några kompletta listor på myndigheter som bör ha samverkans- och/eller bevakningsansvar. Det bör också betonas att de exempel som tidigare har redovisats på tänkbara planerings- eller samverkansområden är preliminära och kan behöva revideras vid en närmare analys. En sådan analys bör genomföras inom ramen för det genomförandearbete som bör

påbörjas då statsmakterna har tagit ställning till utredningens förslag.

Inom ramen för genomförandearbetet bör även beredskapsförordningen (1993:242) ses över eller ersättas med en ny författning. Anledningen är att samverkans- och bevakningsansvaren överlappar det ansvar som många myndigheter idag har i egenskap av beredskapsmyndigheter. Antalet myndigheter som tilldelas samverkans- och/eller bevakningsansvar bör också kunna minska väsentligt jämfört med det antal myndigheter som f.n. är beredskapsmyndigheter.

5.2.5 Sammanfattning och förslag

I detta kapitel har utredningen lagt fram preciserade förslag vad gäller det nationella krishanteringsorganets uppgifter, arbetssätt och organisation. Utredningen har också preciserat den föreslagna planeringsmyndighetens uppgifter och ställning i förhållande till det nationella krishanteringsorganet.

Utredningen föreslår att det nationella krishanteringsorganet skall aktiveras vid allvarliga kriser som berör den nationella nivån. Det bör ankomma på krishanteringsorganet att bedöma när en sådan kris har inträffat och när det finns anledning för krishanteringsorganet att aktivera sig. Detta bör dock också kunna ske genom ett beslut av regeringen eller på begäran av en myndighet eller ett annat organ som i en allvarlig situation ser ett behov av krishanteringsorganets insatser.

Det nationella krishanteringsorganet bör i första hand ha samordnande uppgifter. Regeringen kan dock besluta att tilldela krishanteringsorganet beslutsbefogenheter om den bedömer att detta är nödvändigt. Betoningen av krishanteringsorganets samordningsroll medför att det inte är nödvändigt att exakt ange i vilka kris-situationer som krishanteringsorganet bör aktivera sig. Denna roll för krishanteringsorganet eliminerar också risken för konflikter med ansvarsprincipen.

Under normala förhållanden bör det nationella krishanteringsorganet ha följande uppgifter:

- det bör vara så välinformerat om situationen i samhället att det snabbt kan aktivera sig i en allvarlig krissituation
- det bör ta fram beskrivningar av komplexa krisförlopp och förbereda olika sätt att hantera dessa

det bör svara för att organet självt är utbildat och övat och att en systematisk kunskapsuppbyggnad sker för att utveckla krishanteringsförmågan

det bör svara för att kansliet är utsett, utbildat och övat och att stödsystem, utrustning och lokaler kan tas i bruk med kort varsel

det bör hålla kontakt med nationella krishanteringsorgan i andra länder och följa det krishanteringsarbete som bedrivs inom EU och vid vissa FN-organ.

Det nationella krishanteringsorganet bör organisatoriskt vara en del av Regeringskansliet. Krishanteringsorganet bör i ett krisläge ha tillgång till ett kansli med enheter för läges- och analysverksamhet, operativ verksamhet, administrativt och tekniskt ledningsstöd samt informationsverksamhet. Kriskansliet bör – liksom krishanteringsorganet – ingå i Regeringskansliet. Under normala förhållanden (situationer då det inte pågår en allvarlig kris i landet) bör det nationella krishanteringsorganet ha tillgång till en begränsad kanslifunktion som bör ingå i den planeringsmyndighet som utredningen anser bör finnas på nationell nivå.

En del av ledamöterna i krishanteringsorganet bör vara fasta i den meningen att de bör ingå i krishanteringsorganet oavsett vilken typ av kris som är aktuell. Övriga ledamöter bör variera beroende på vilken typ av kris som är aktuell. Det nationella krishanteringsorganets ordförande, vice ordförande och fasta ledamöter bör utses av regeringen. Ett ersättersystem bör tillämpas för att möjliggöra en dygnetruntfunktion hos krishanteringsorganet.

Den planeringsmyndighet som utredningen har föreslagit bör bl.a. ha följande huvuduppgifter:

myndigheten bör i ett normalläge fungera som kansli åt det nationella krishanteringsorganet

myndigheten bör fungera som kansli åt det samordningsorgan för IT-säkerhet som utredningen föreslår i kapitel 7

myndigheten bör ta fram underlag för regeringens beslut om inriktning och prioritering av de insatser som genomförs med de särskilda medel som bör avsättas för beredskapen mot allvarliga kriser i samhället

myndigheten bör bedriva omvärldsbevakning och omvärldsanalyser samt risk- och sårbarhetsanalyser med inriktning på företeelser som kan ge upphov till allvarliga kriser i samhället

samordna forsknings- och utvecklingsinsatser som har inriktning mot krishantering och krishanteringsmetodik på samhällsnivå.

I en akut krissituation bör planeringsmyndigheten avdela personal som skall ingå i det kriskansli som det nationella krishanteringsorganet kommer att sätta upp.

Vidare har utredningen föreslagit att frågan om vilka myndigheter som bör ha samverkans- och/eller bevakningsansvar bör prövas närmare i det genomförandearbete som följer då statsmakterna har tagit ställning till utredningens förslag.

Sammanfattningsvis har utredningen redovisat följande förslag vad gäller krishanteringsorganisationen på nationell nivå:

- att det nationella krishanteringsorganet skall kunna aktiveras med kort varsel i allvarliga krissituationer som berör den nationella nivån*
- att det nationella krishanteringsorganet främst skall ha samordnande uppgifter men att det vid behov skall kunna tilldelas beslutsbefogenheter efter beslut av regeringen*
- att det nationella krishanteringsorganet skall ha vissa bevaknings-, analys- och samverkansuppgifter inom krishanteringsområdet också under normala förhållanden*
- att det nationella krishanteringsorganet skall kunna ha en stödjande roll gentemot den regionala och lokala nivån i krissituationer som främst berör dessa nivåer*
- att det nationella krishanteringsorganet organisatoriskt skall vara en del av Regeringskansliet*
- att det nationella krishanteringsorganets ordförande, vice ordförande och övriga fasta ledamöter skall utses av regeringen*
- att det nationella krishanteringsorganets kansli i en krissituation också skall ingå i Regeringskansliet*
- att det nationella krishanteringskansliets kansli under normala förhållanden skall ingå i den planeringsmyndighet som utredningen har föreslagit*
- att planeringsmyndigheten i en kris – tillsammans med andra myndigheter – skall avdela personal som skall ingå i det nationella krishanteringsorganets kriskansli*

att planeringsmyndigheten – utöver uppgiften att fungera som kansli åt det nationella krishanteringsorganet – bl.a. skall ha följande uppgifter:

utveckling av planeringsprocessen i syfte att förbättra samhällets krishanteringsförmåga i olika skeden av en allvarlig kris

redovisning av underlag för regeringens beslut om fördelning av de särskilda medel som utredningen anser bör avsättas för beredskapen mot allvarliga kriser i samhället

genomförande av omvärldsbevakning och omvärldsanalyser samt risk- och sårbarhetsanalyser på samhällsnivå och med tonvikt på förhållanden inom och utom landet som kan generera allvarliga kriser

samordning av forsknings- och utvecklingsinsatser som har inriktning på krishantering på samhällsnivå.

5.3 Länsstyrelsernas roll inom krishanteringsområdet

5.3.1 Länsstyrelsernas nuvarande uppgifter inom krishanteringsområdet

Länsstyrelsen har f.n. en rad uppgifter inom det civila försvaret och räddningstjänsten. Dessa uppgifter omfattar såväl fackuppgifter inom vissa funktioner som ett övergripande ansvar i egenskap av högsta civila totalförsvarsmyndighet på lägre regional nivå. Inom räddningstjänsten har länsstyrelsen tillsynsuppgifter men skall i vissa situationer också kunna överta ledningsansvaret vid en olycka från den kommunala räddningstjänsten.

Inom den kommunala beredskapen har länsstyrelserna såväl tillsynsuppgifter som stödjande uppgifter i förhållande till kommunerna. Länsstyrelsen har också ett rapporteringsansvar vad gäller läget i den kommunala beredskapen. Ett väsentligt inslag i länsstyrelsernas stödjande verksamhet inom den kommunala beredskapen är information, utbildning och övning.

Länsstyrelsen har enligt länsstyrelseinstruktionen ett tvärsektorielt ansvar vad gäller hälsa, säkerhet och totalförsvaret såtillvida att länsstyrelsen skall bevaka dessa aspekter i samhällsplaneringen. Länsstyrelsen har också vissa planeringsuppgifter vad gäller svåra påfrestningar på samhället i fred. Enligt länsstyrelseinstruktionen

skall länsstyrelsen vid svåra påfrestningar på samhället i fred hålla sig underrättad om händelseutvecklingen och verka för att nödvändig samverkan kan åstadkommas.

Länsstyrelsen har f.n. ett områdesansvar vad gäller åtgärder som kan hänföras till det civila försvaret. Detta får anses vara innebörden av bestämmelsen att länsstyrelsen är högsta civila totalförsvarsmyndighet inom ett län. Däremot saknas ett motsvarande ansvar vad gäller andra allvarliga kriser i samhället än höjd beredskap.

Avvecklingen av civilbefälhavarna den 31 december 2000 medförde att länsstyrelserna tillfördes vissa uppgifter. Samtidigt renodlades den regionala ledningsstrukturen såtillvida att det nu endast finns en regional ledningsnivå med områdesansvar inom det civila försvaret. Länsstyrelsens roll inom det civila försvaret har också påverkats av de förändringar som har skett inom den militära ledningsorganisationen.

Länsindelningen har på senare år undergått stora förändringar genom bildningen av storlänerna i Väst- och Sydsverige. Bildningen av storlänerna har medfört att de resursmässiga förutsättningarna för att hantera allvarliga kriser nu varierar starkt mellan olika länsstyrelser. Den neddragning av resurser som under lång tid har skett vad gäller länsstyrelsernas totalförsvarsverksamhet har medfört att vissa länsstyrelser idag har mycket knappa resurser inom detta område. En utökning krävs om länsstyrelserna skall kunna ta på sig de vidgade uppgifter inom krishanteringsområdet som utredningen föreslår.

5.3.2 Behov av förändringar vad gäller länsstyrelsens nuvarande roll inom krishanteringsområdet

Tidigare nämndes att länsstyrelserna har ett tydligt markerat områdesansvar vad gäller det civila försvaret men att motsvarande ansvar saknas vad gäller andra allvarliga krissituationer. Otydligheten i detta avseende har i vissa situationer vållat problem. Ett exempel på detta är stormen i Skåne i december 1999 då länsstyrelsen hade svårt att få fram information om läget inom teleområdet från Telia. Detta synes delvis ha berott på att länsstyrelsens befogenheter att efterfråga sådan information i detta läge ifrågasattes av Telia.

Vissa problem tenderar också att uppstå p.g.a. att länet som geografiskt område är för litet eller av andra skäl är mindre lämpligt

som avgränsningsområde för de åtgärder som behöver vidtagas. Beredskapen mot kärnkraftsolyckor kan anföras som exempel på detta. De särskilda beredskapsåtgärder som vidtas mot allvarliga kärnkraftsolyckor är i regel begränsade till det län inom vilket kärnkraftsverket är beläget trots att grannlänerna i vissa fall starkt skulle beröras av ett haveri.

Det finns också områden inom vilka länsstyrelsen f.n. saknar kompetens eller där de regionala indelningarna i en verksamhet inte alls stämmer med länsindelningen. Hälso- och sjukvården kan anföras som exempel på den förstnämnda situationen och elförsörjningen som exempel på den sistnämnda. Inom hälso- och sjukvården är den nationella nivån den enda möjliga beslutsinstansen i situationer då resursprioritering krävs mellan olika landsting. Inom elförsörjningen är näten uppbyggda regionvis där anknytningen till något av de tre stora elföretagen är den avgörande faktorn. Inom detta område har länsstyrelsen dock en viktig roll som företrädare för användarsidan.

5.3.3 Länsstyrelsens framtida roll inom krishanteringsområdet

Länsstyrelsens roll som högsta civila totalförsvarsmyndighet på lägre regional nivå behöver anpassas till de förändringar som på senare tid har skett av den civila och militära ledningsstrukturen. Ett utredningsarbete med detta syfte har nyligen genomförts av ÖCB i samverkan med länsstyrelserna. Regeringen har i regleringsbrevet för år 2001 lämnat ytterligare uppdrag inom detta område. Utredningsinsatser har också genomförts regionalt i samverkan mellan civilbefälvärdena och vissa länsstyrelser inför avvecklingen av de förra. Det är sannolikt att fortsatta förändringar och anpassningsåtgärder krävs för att anpassa länsstyrelsernas verksamhet till de nya förutsättningarna.

Utredningen har föreslagit att det civila försvarets funktionsindelning bör avvecklas. På central nivå införs istället ett samverkansansvar för vissa myndigheter som även gäller andra allvarliga kriser än krig. Vidare införs ett bevakningsansvar för vissa myndigheter i syfte att se till att erforderliga anpassningsåtgärder inför ett skärpt säkerhetspolitiskt läge vidtas av myndigheterna.

Funktionsindelningen har i första hand varit ett sätt att organisera de centrala myndigheternas arbete inom det civila försvaret.

Den har däremot inte varit styrande för beredskapsarbetet på regional och lokal nivå. Borttagandet av funktionsindelningen får därför begränsade konsekvenser för länsstyrelsernas och kommunernas uppgifter inom det civila försvaret.

Däremot är det väsentligt att länsstyrelserna ges ett tydligt områdesansvar också för allvarliga krissituationer som inte är höjd beredskap. Ett sådant ansvar bör därför skrivas in i länsstyrelseinstruktionen. Områdesansvaret bör inte i första hand medföra att länsstyrelsen i en krissituation övertar lednings- och beslutsansvar från andra organ i samhället. Tonvikten bör istället ligga på samordning, samverkan och stöd. En väsentlig uppgift bör också vara att i en krissituation samordna centrala myndigheters åtgärder inom länet och i förhållande till berörda kommuner. Länsstyrelsen i Uppsala län har utvecklat en arbetsmodell för hanteringen av krissituationer som åskådliggör den arbetsmetodik som utredningen anser bör tillämpas.

Det utvidgade områdesansvaret bör givetvis få konsekvenser också för de beredskapsförberedelser som länsstyrelserna genomför. Planerings-, utbildnings- och övningsverksamheten bör breddas till att omfatta alla typer av allvarliga krissituationer som kan drabba ett län. Som framgått tidigare anser utredningen att begreppet svår påfrestning på samhället i fred bör kunna ges en regional och/eller lokal innebörd såtillvida att mycket allvarliga händelser på regional och/eller lokal nivå kan ge konsekvenser inom det aktuella området som har karaktär av svår påfrestning.

Regionala risk- och sårbarhetsanalyser bör vara en väsentlig del av den planeringsverksamhet som länsstyrelserna bör genomföra inom ramen för sitt områdesansvar. Sådana analyser kan t.ex. bilda grund för att ta fram handlingsplaner för olika typer av krissituationer. De planer som nu finns har i första hand inriktning på höjd beredskap och räddningstjänst. En breddning krävs för att tillräcklig hänsyn skall kunna tas till de hotbildsförändringar som har inträffat under senare år. Det är möjligt att länsstyrelserna också behöver ges författningsstöd för att vid behov kunna påkalla medverkan från icke-statliga organ i planeringsarbetet. Författningsstöd för detta finns nu endast för verksamheten inom det civila försvaret.

Utredningen har tidigare konstaterat att kommunerna bör ges en vidgad roll i samhällets krishantering. Detta kan medföra krav på ökade stöd- och tillsynsinsatser från länsstyrelsernas sida i förhållande till den kommunala verksamheten inom krishanterings-

området. I vissa fall torde det vara lämpligt att samordna länsstyrelsernas och kommunernas insatser, t.ex. vad gäller risk- och sårbarhetsanalyser på regional och lokal nivå. Länsstyrelserna bör också ge vissa förutsättningar för kommunernas arbete med denna typ av analyser.

5.3.4 Samordning och samverkan över länsgränser

Tidigare konstaterades att länet i vissa fall är för litet eller av andra skäl mindre lämpligt som avgränsningsområde för att hantera en viss krissituation. I flertalet fall torde sådana problem kunna lösas genom samverkan mellan berörda länsstyrelser, dvs. varje länsstyrelse fattar de beslut och vidtar de åtgärder som krävs inom det egna länet efter överläggningar med övriga berörda länsstyrelser. Om detta inte är tillräckligt kan regeringen utse en länsstyrelse att fungera som samordnande organ i en viss situation. Också detta kan ske utan att beslutsbefogenheter överförs från en länsstyrelse till en annan.

Denna typ av samordning eller samverkan bör förberedas i ett normalläge genom framtagning av scenarier, handlingsplaner och annat underlag. Det finns också anledning att öva samverkan mellan olika länsstyrelser i större utsträckning än nu. Utredningen kan dock inte se att det skulle vara nödvändigt att ändra regelverket för att genomföra dessa åtgärder. Däremot kan några länsstyrelser behöva tilldelas ansvar för att i ett normalläge vara sammanhållande för vissa aktiviteter inom ett större område än det egna länet. Detta kan ske såväl tillfälligt för enskilda situationer som permanent för vissa uppgifter. Förutsättningarna för en sådan samverkan kan regleras i överenskommelser mellan länsstyrelserna.

5.3.5 Sammanfattning och förslag

I detta avsnitt har utredningen konstaterat att länsstyrelsernas ansvar inom krishanteringsområdet behöver breddas och förtydligas. Utredningen har också konstaterat att tyngdpunkten i länsstyrelsens uppgifter i en krissituation bör ligga på samordning, samverkan och stöd – inte på övertagande av beslutsansvar från andra organ i samhället.

Utredningen har följande förslag vad gäller länsstyrelsens roll inom krishanteringsområdet:

att länsstyrelserna bör tilldelas områdesansvar också för andra allvarliga krissituationer än höjd beredskap

att länsstyrelserna bör bedriva risk- och sårbarhetsanalyser med inriktning på alla de förhållanden som kan ge upphov till allvarliga kriser inom länet

att länsstyrelserna i sin planerings-, utbildnings- och övningsverksamhet i större utsträckning än nu bör beakta behovet av samverkan över länsgränserna i en krissituation.

5.4 Kommunernas roll inom krishanteringsområdet

5.4.1 Kommunernas nuvarande uppgifter inom krishanteringsområdet

Kommunallagen, socialtjänstlagen, räddningstjänstlagen och viss annan lagstiftning tilldelar kommunerna ett generellt ansvar för medborgarnas trygghet och säkerhet i olika avseenden. Detta ansvar gäller oavsett om samhället eller kommunerna befinner sig i kris eller om ett normaltillstånd råder. Härutöver har kommunerna och landstingen uppgifter inom det civila försvaret som dels gäller beredskapsuppgifterna i fredstid dels avser verksamheten vid höjd beredskap.

Kommunernas och landstingens ansvar inom det civila försvaret regleras i lagen (1994:1720) om civilt försvar. Enligt lagen skall kommunen verka för att de beredskapsförberedelser som vidtas för civil verksamhet med avseende på kommunen ges en enhetlig inriktning och att en samverkan kommer till stånd mellan de aktörer som genomför beredskapsförberedelser. Med aktörer avses i dessa sammanhang statliga myndigheter, organisationer och företag samt landstinget. Motsvarande bestämmelser finns vad gäller kommunernas ansvar vid höjd beredskap.

Kommunerna har härutöver ett planeringsansvar avseende verksamheten inom det civila försvaret. Vidare är kommunerna skyldiga att medverka i utbildnings- och övningsverksamhet inom detta område. För dessa uppgifter utgår ett statsbidrag som fördelas mellan kommunerna i proportion till deras förmodade riskutsatthet vid höjd beredskap.

5.4.2 Behov av förändringar vad gäller kommunernas nuvarande roll inom krishanteringsområdet

Många av de allvarliga händelser som har inträffat under senare år har i första hand berört den kommunala nivån. De har också med framgång kunnat hanteras av berörda kommuner var för sig eller i samverkan. Detta visar att den kommunala organisationen redan nu har god förmåga att hantera allvarliga kriser. De problem som har uppstått på kommunal nivå kan dels hänföras till en bristande samordning mellan centrala statliga myndigheters agerande dels till vissa brister i den kommunala beslutsorganisationen. De senare gäller framförallt möjligheterna att organisera ett krisledningsorgan med ett samlat ansvar för kommunens krishantering. Dessa problem beror i sin tur på vissa bestämmelser i kommunallagen.

Man kan också konstatera att det finns anledning att ge kommunerna planeringsansvar för andra allvarliga kriser än höjd beredskap. Ett sådant ansvar finns idag endast för verksamheten inom det civila försvaret. Denna begränsning kan medföra att kommunernas förberedelser för svåra påfrestningar på samhället i fred och andra allvarliga situationer i en del fall läggs på en otillräcklig ambitionsnivå eller ges en olämplig inriktning. Det kan därför finnas anledning att fastställa vissa minimikrav på kommunernas planering i detta avseende. Detta förutsätter i sin tur att kommunernas planeringsansvar avseende andra allvarliga kriser än höjd beredskap lagregleras.

5.4.3 Kommunernas framtida roll inom krishanteringsområdet

Då kriget utan jämförelse var den dominerande planeringsinriktningen var det naturligt att betona den nationella nivåns ansvar i förberedelserna inför allvarliga kriser. Ett krig som syftar till en ockupation av landet skulle medföra påfrestningar av en helt annan dimension än de fredstida händelser som kan tänkas drabba samhället. De hotbildsförändringar som nu har inträffat medför att andra allvarliga händelser än ett storkrig såväl i absoluta som i relativa termer har fått ökad betydelse. Detta medför att det inte längre är självklart att den nationella nivån skall ha ett huvudansvar för att bemästra allvarliga kriser i samhället. I många fall kan krisen bemötas effektivare på lokal nivå av enskilda kommuner eller av kommuner i samverkan. Statens ansvar blir då att stödja den kommunala krishanteringen.

Dessa omständigheter medför att utredningen anser att kommunerna bör ges ett vidgat ansvar inom krishanteringsområdet. Utredningen anser att i första hand tre åtgärder bör vidtas för att vidga och stärka kommunernas ansvar inom detta område. En av dessa är att kommunen bör tilldelas ett områdesansvar avseende krishanteringen på lokal nivå. En annan är det planeringsansvar som omnämndes ovan. Den tredje åtgärden är de förtydliganden av kommunallagen som krävs för att kommunerna skall kunna organisera sin krisledning på ett effektivt sätt.

Kommunernas *områdesansvar* inom krishanteringsområdet syftar till att ge kommunstyrelsen möjlighet att inrikta, samordna och prioritera de åtgärder som olika krisaktörer genomför med inriktning på kommunen och dess innevånare. Det regelverk som gäller för kommunerna har dock en annan utformning än det regelverk som gäller för statliga myndigheter på regional och nationell nivå. Kommunallagen innehåller t.ex. olika bestämmelser som begränsar kommunernas handlingsutrymme till det som räknas till den kommunala kompetensen. Det områdesansvar som kommunen kan tilldelas måste därför omgärdas med vissa begränsningar.

Ett sätt att lösa dessa problem är att förse kommunens områdesansvar inom krishanteringsområdet med samma typer av begränsningar som har formulerats vad gäller kommunernas inriktnings- och samordningsansvar inom det civila försvaret. Enligt lagen om civilt försvar skall kommunen verka för att de beredskapsåtgärder som vidtas inför höjd beredskap har en enhetlig inriktning. Kom-

munen har således inget ledningsansvar i förhållande till aktörer utanför kommunens egen verksamhet. Kommunen skall istället verka för att erforderlig samordning kommer till stånd.

Det kan givetvis uppfattas som en nackdel att kommunen inte ges några tvingande befogenheter gentemot de krisaktörer som är verksamma inom kommunen. Å andra sidan bygger utredningens krishanteringsmodell i stor utsträckning på att olika krisaktörer skall behålla sitt ordinarie beslutsansvar och att erforderlig samordning skall ske på informell väg. Denna princip bör kunna tillämpas också på den kommunala nivån.

Kommunernas *planeringsansvar* bör som nämnts vidgas till att omfatta andra allvarliga kriser än höjd beredskap. Kravet på lagreglering medför att begreppet andra allvarliga kriser än höjd beredskap måste definieras. Utgångspunkten för denna definition bör vara att det rör sig om en situation som kräver tvärspektoriell samordning och samverkan och inte kan klaras med de ordinarie förfaranden som tillämpas vid en sektor eller en myndighet. Den lagtekniska utformningen bör vara sådan att man vid tveksamhet om tolkningen av begreppet tar med ett brett spektrum av allvarliga situationer. Vad gäller planeringsansvaret är det viktigt att få med alla relevanta situationer – inte att utesluta sådant som kan ligga i periferin till vad som kan vara intressant.

Planeringsansvaret bör medföra ett krav på att kommunen skall genomföra risk- och sårbarhetsanalyser med inriktning på förhållanden som kan generera allvarliga kriser inom kommunen. En inventering av sådana förhållanden bör göras och tänkbara händelseförlopp beskrivas med scenarioteknik eller annan lämplig teknik. På grundval av sådana scenarier bör ett antal handlingsalternativ för kommunens agerande i olika krissituationer formuleras. Det är dock också väsentligt att man också försöker sätta sig in i hur kommunen bör agera i situationer som är helt oväntade. Även om innehållet i en sådan situation inte kan förutses är det möjligt att förbereda vissa rutiner som skall följas också i sådana situationer.

Syftet med att lagreglera planeringsansvaret är i första hand att lägga fast att risk- och sårbarhetsanalyser skall genomföras. Detta är ett sätt att ange en miniminivå för kommunernas arbete inom detta område. Arbetets inriktning och uppläggning får sedan anpassas till förhållandena i varje särskild kommun. Det är dock väsentligt att verksamheten kopplas till de regionala risk- och sårbarhetsanalyser som utredningen har föreslagit att läns-

styrelserna skall genomföra. Länsstyrelserna bör också kunna ge metodstöd till kommunernas planeringsarbete.

Det är också väsentligt att de handlingsalternativ som tas fram utnyttjas som grund för den utbildnings- och övningsverksamhet som kommunen har anledning att bedriva inom krishanteringsområdet. Resultatet av analysarbetet sprids då på ett naturligt sätt till kommunernas medarbetare vilket ökar krismedvetandet och förmågan att handla effektivt i olika krissituationer.

En tredje åtgärd som bör vidtas i syfte att öka kommunernas förmåga att hantera allvarliga krissituationer är en översyn av kommunallagen i syfte att göra det möjligt för kommunerna att organisera ett krisledningsorgan i en allvarlig situation. Bakgrunden till detta förslag är att det i en sådan situation kan uppstå behov av att med kort varsel inrätta en krisledningsgrupp som kan fatta beslut som berör flera olika nämnders verksamhetsområden. Detta är idag inte möjligt med hänsyn till vissa bestämmelser i kommunallagen. Utredningen vill dock betona att flertalet krissituationer torde kunna hanteras genom samverkan och samordning inom ramen för ett bibehållet beslutsansvar för respektive nämnd. Ett krisledningsorgan bör därför endast överta beslutsansvar från en nämnd i en mycket allvarlig situation.

Utredningen återkommer i kapitel 12 till de ändringar som kan behöva göras i kommunallagen. Det bör också framhållas att arbete med direktiv till en särskild utredare vad gäller dessa frågor pågår inom Justitiedepartementet.

5.4.4 Samordning och samverkan över kommungränser

En allvarlig krissituation berör i många fall flera angränsande kommuner. Det finns därför ett behov av att samverka över kommungränser vid hanteringen av kriser. Inom räddningstjänsten har kommunalförbund eller avtal mellan kommuner i många fall tillkommit med främsta syfte att tillgodose behovet av samverkan inom räddningstjänstens område. Däremot saknas förberedda former för samverkan vid allvarliga kriser som har tvärsektoriell karaktär.

Erfarenheterna från flera av de allvarliga kriser som har inträffat på kommunal nivå under 1990-talet visar att en informell samverkan har kunnat etableras mellan berörda kommuner och att denna samverkan har fungerat väl. Det är givetvis också möjligt att sluta

avtal mellan två eller flera kommuner om stöd och samverkan vid allvarliga kriser. Det är utredningens bedömning att dessa möjligheter i flertalet fall är tillräckliga också i mycket allvarliga krissituationer.

Man kan dock inte utesluta att direkta intressekonflikter kan uppstå mellan några kommuner i en krissituation. Sådana konflikter kan bl.a. uppstå i ett ansträngt resursläge då det inte går att tillfredställa behov i flera kommuner samtidigt. Man måste då bestämma sig för vilka behov som skall prioriteras och vilka skadeverkningar som får accepteras i det aktuella läget. I en sådan situation kan man befara att berörda kommuner i vissa fall kan ha svårt att nå enighet om de åtgärder som behöver vidtas.

Om samverkansproblem uppstår i en akut situation har länsstyrelsen möjlighet att ingripa som en medlande instans med stöd av det vidgade områdesansvar som utredningen föreslog i föregående avsnitt. Områdesansvaret ger inte länsstyrelsen möjligheter att ta över beslutsrätt från berörda kommuner i andra situationer än höjd beredskap. Enligt utredningens uppfattning borde de intressekonflikter som nämndes dock kunna lösas utan att länsstyrelsen tilldelas rätt att fatta beslut för de berörda kommunernas räkning. Utredningen föreslår därför inga författningsändringar på denna punkt.

5.4.5 Sammanfattning och förslag

I detta avsnitt har utredningen konstaterat att kommunerna bör ges en vidgad roll i samhällets krishantering. De förslag som utredningen redovisar syftar till att ge kommunerna förbättrade förutsättningar för att hantera ett ökat ansvar inom detta område. Förslagen förutsätter författningsändringar på flera punkter.

Utredningen har följande förslag vad gäller kommunernas roll inom krishanteringsområdet:

att kommunstyrelsen bör tilldelas ett områdesansvar som bör omfatta också andra allvarliga krissituationer än höjd beredskap

att kommunerna bör tilldelas ett planeringsansvar som bör omfatta också andra allvarliga krissituationer än höjd beredskap

att planeringsansvaret skall omfatta ett krav på att kommunerna skall genomföra risk- och sårbarhetsanalyser vad gäller förhållanden som kan ge upphov till allvarliga kriser inom kommunen

att kommunallagen bör ändras på ett sådant sätt att kommunerna i en allvarlig krissituation ges möjlighet att upprätta ett krisledningsorgan som skall kunna ta över beslutsrätt från kommunala nämnder.

6 Strategi för ökad robusthet i den tekniska infrastrukturen

6.1 Utgångspunkter

6.1.1 Teknisk infrastruktur - vad är det?

Tyngdpunkten i utredningens arbete har lagts vid att skapa ett system för att hantera allvarliga kriser som kräver tvärsektoriell samordning och samverkan på den eller de samhällsnivåer som berörs av krisen. Det system som utredningen föreslår omfattar åtgärder före, under och efter ett akut krisläge. Resonemanget har hittills hållits på en övergripande nivå och har berört systemet som helhet.

I det följande tar utredningen upp behovet av säkerhets- och beredskapsåtgärder inom den tekniska infrastrukturen. Med infrastruktur avser utredningen grundläggande system i samhället som är väsentliga för att samhället skall fungera och som direkt eller indirekt används av flertalet samhällsmedborgare. Med teknisk infrastruktur avser utredningen främst elförsörjningen, telekommunikationerna och vissa IT-system. Elförsörjningen intar i detta sammanhang en särställning då flertalet samhällsverksamheter för sin funktion är beroende av en fungerande elförsörjning.

All IT-verksamhet i samhället bör inte räknas till den tekniska infrastrukturen. Detta är enligt utredningens uppfattning motiverat först om det rör sig om system som har stor betydelse för samhället och som knyter samman många användare i en nätverksstruktur eller kring användningen av en gemensam databas eller ett gemensamt styr- och övervakningssystem. Ett betydande inslag av kommunikation mellan olika system eller användare är därför en nödvändig förutsättning för att ett IT-system skall kunna räknas till den tekniska infrastrukturen.

Till infrastrukturen bör också räknas system för distribution av radio- och TV-program, vissa person-, godstransport- och varudistributionssystem samt kommunaltekniska system som fjärrvärme

och vattenförsörjning. Betalningsväsendet och värdepappershandeln är numera helt IT-beroende och bygger på att banker, börser, fondmäklare och andra organ är sammankopplade med varandra i nationella system eller internationella förgreningar. Också dessa system bör räknas till infrastrukturen. Utredningen har dock valt att i det följande lägga tonvikten i beskrivningen på elförsörjningen, telekommunikationerna och IT-verksamheten.

6.1.2 Utvecklingstendenser som påverkar sårbarheten inom den tekniska infrastrukturen

Den tekniska infrastrukturen har en avgörande betydelse för grundläggande funktioner i ett modernt samhälle och för medborgarnas säkerhet. Detta är anledningen till att utredningen har valt att ta upp dessa frågor i ett särskilt kapitel. Elförsörjningen har en särskild betydelse i detta sammanhang men också övriga delar av den tekniska infrastrukturen är mycket väsentliga för samhället. Samtidigt kan konstateras att det finns komplicerade och svåröverskådliga beroendeförhållanden mellan olika delar av den tekniska infrastrukturen. Dessa medför att den totala sårbarheten i den tekniska infrastrukturen inte utan vidare kan betraktas som summan av delområdenas sårbarhet.

Samhällets beroende av den tekniska infrastrukturen tenderar att öka till följd av olika inslag i samhällsutvecklingen. Ökad specialisering i många verksamheter samt en ökad geografisk koncentration av näringsliv och befolkning till vissa regioner är några av dessa inslag. En fortsatt ekonomisk tillväxt ökar också efterfrågan på och beroendet av el, tele och IT. Samtidigt har användarna i vårt land vant sig vid att funktionssäkerheten hos den tekniska infrastrukturen är hög under normala förhållanden. Detta har minskat den mentala beredskapen för avbrott och störningar i den tekniska infrastrukturen.

Man kan se tydliga tendenser till konvergens mellan olika delar av den tekniska infrastrukturen. Övergången till digital teknik medför att det numera knappast är möjligt att dra några gränser mellan telekommunikationer och IT-verksamhet. Den digitala tekniken medför samtidigt att radio- och TV-program i allt större utsträckning distribueras genom kanaler som används för annan informationsöverföring (satellit, kabel och Internet). Samtidigt används markstationerna för utsändning av radio- och TV-program i allt större utsträckning också för andra kommunikationsändamål.

Konvergens gör sig gällande också i fysisk mening. Stolparna i elförsörjningens stamnät används som bärare av fiberoptiska kablar som i sin tur används för tele- och datatrafik. El-, tele och datakablar läggs i stor utsträckning utmed vägar och banvallar eller hängs upp under broar. En och samma bergtunnel kan användas för att härbärgera kablar från många operatörer. Det förekommer dessutom att reservkablar läggs i samma tunnel eller i samma kabelgravar som huvudkabeln. Detta sker utan att någon instans i samhället har någon egentlig överblick över var olika förbindelser går. Ytterst beror den fysiska konvergens på att kabeldragning i terrängen är en mycket kostsam verksamhet och att de ekonomiska vinsterna är stora om man kan utnyttja en redan befintlig bärare eller kanal. I vissa fall medför också miljökrav att man måste koncentrera master, ledningar och kablar till vissa stråk eller lägen för att inte utnyttja mer mark än nödvändigt eller för att undvika att spoliera känsliga naturområden.

Den tekniska infrastrukturen var tidigare till en betydande del i statlig ägo. Denna bild har ändrats på senare år genom avreglering, bolagisering och privatisering av delar av den tekniska infrastrukturen. Dessa åtgärder behöver inte nödvändigtvis öka sårbarheten. En ökning av sårbarheten kan dock bli fallet om avreglering, bolagisering och privatisering genomförs utan att tillräckligt långtgående säkerhetskrav ställs i lagstiftningen och följs upp genom en aktiv tillsynsverksamhet. Utredningen har under arbetets gång kunnat konstatera att det finns brister i detta avseende inom delar av den tekniska infrastrukturen.

Det kan också konstateras att den tekniska utvecklingen är mycket snabb inom delar av infrastrukturområdet. Detta gäller framförallt tele- och IT-området. Den snabba utvecklingen är givetvis positiv i den meningen att den skapar nya möjligheter för användarna. Drivkrafterna är dock i regel kommersiella vilket medför risk för att sårbarhetsaspekterna nedprioriteras. Det är därför väsentligt att staten och andra samhällsaktörer har tillgång till funktioner som kan bevaka och överblicka utvecklingen och som kan slå larm om utvecklingen inom ett område tenderar att resultera i en alltför hög sårbarhet.

De utvecklingstendenser som har berörts i detta avsnitt gäller den tekniska infrastrukturen generellt. De medför att det finns anledning att ta ett samlat grepp om denna verksamhet vid genomförandet av säkerhets- och beredskapsåtgärder inom den tekniska infrastrukturen. I annat fall finns risk för att de interaktions-effekter som finns mellan olika system inte beaktas i tillräcklig

grad. Som tidigare har nämnts har utredningen låtit Statskontoret undersöka om det finns risk för s.k. moment 22-effekter vid avbrott i elförsörjningen och telekommunikationerna. Dessa effekter medför att det i vissa lägen kan vara svårt att starta upp elförsörjningen efter ett avbrott p.g.a. att telekommunikationerna inte fungerar samtidigt som det kan vara svårt att få telekommunikationerna att fungera p.g.a. elavbrottet. Statskontorets utredning visar att man inte kan utesluta risken för en sådan konflikt.

I det följande redovisar utredningen i separata avsnitt bedömningar av situationen inom elförsörjningen, telekommunikationerna och IT-verksamheten. I slutet av kapitlet redovisar utredningen en strategi för att minska sårbarheten inom den tekniska infrastrukturen. I kapitlet berör utredningen också vissa frågor om andra delar av infrastrukturen än el, tele och IT.

Faktaunderlaget för de bedömningar som görs i kapitlet har hämtats från utredningar och andra studier som har genomförts av ÖCB, FOI, Energimyndigheten, Svenska kraftnät, Post- och telestyrelsen och Statskontoret. Utredningen svarar dock själv för de bedömningar som görs.

6.2 Elförsörjningen

6.2.1 Beskrivning av det svenska elsystemet

Elsystemets uppbyggnad

Det svenska elsystemet består av produktionsanläggningar och ett rikstäckande överförings- och distributionssystem. Det senare består av ett stamnät, ett mindre antal regionnät och ett stort antal lokalnät. Stamnätet är avsett för långdistansöverföring av elektrisk kraft från stora kraftstationer till strategiskt placerade transformatorstationer varifrån elkraften distribueras via regionala nät och ytterligare transformeringar till lokala distributionsnät som levererar elkraften till konsumenterna.

Staten äger stamnätet genom Affärsverket Svenska kraftnät. Stamnätet omfattar landets ledningar och stationer för 400 kV och 220 kV samt huvuddelen av utlandsförbindelserna. Stamnätet är dimensionerat efter den s.k. n-1 principen. Detta innebär att vilken enstaka komponent som helst kan tas bort utan att systemets övergripande funktion påverkas. Däremot kan problem uppstå om flera komponenter faller bort samtidigt.

Stamnätet och regionnäten är maskformiga medan lokalnäten i allmänhet är radiella. Att näten är maskformiga innebär att det finns ett stort antal förbindelsepunkter mellan olika delar av näten. Ett radiellt nät däremot utgår från en punkt och går till en annan punkt i terrängen. I regel saknas alternativa matningsvägar. De flesta abonnenter är anslutna till ett lokalnät och således i allmänhet radiellt matade. I tätorter används dock ofta kabelnät som ibland har omkopplingsmöjligheter.

Huvuddelen av elproduktionen kom år 2000 från vattenkraft (55 %) och kärnkraft (38 %). Den el som kommer från vattenkraft produceras huvudsakligen i Norrland långt från dem som slutligen konsumerar elen. Kärnkraften har vissa begränsningar vad gäller möjligheterna till momentan reglerbarhet vilket medför att vattenkraften behövs för att kortsiktigt balansera elsystemet. Detta ställer stora krav på överföringskapaciteten i stamnätet. Kraftvärme, vindkraft, gasturbiner och andra förnybara energikällor än vattenkraft står för mindre än 10 % av den totala elförbrukningen.

I Svenska kraftnäts systemansvar ingår att hantera den kortsiktiga balansen mellan produktion och förbrukning av el i det nationella systemet. För att sköta denna uppgift har Balanstjänsten inrättats. Balanstjänstens uppgift är att övervaka elbalansen och att hålla frekvensen i nätet vid 50 Hz med små avvikelser. Systemansvaret ger även Svenska kraftnät rätt att beordra producenter att mot marknadsmässig ersättning öka eller minska produktionen samt, om detta inte räcker, beordra innehavare av nätkoncession att begränsa eller avbryta överföring av el till elanvändare. Detta sker med stöd av bestämmelser i ellagen.

Utöver Svenska kraftnät har Energimyndigheten (nätavdelningen) och Elsäkerhetsverket myndighetsuppgifter inom elförsörjningen. Elbranschen består av handels-, produktions- och nätföretag samt vissa serviceföretag. Till de senare hör de entreprenadföretag som utför anläggnings- och underhållsarbete på stam-, region- och lokalnäten.

Störningar i elsystemet

Störningar i elsystemet kan inträffa av en rad orsaker: tekniska fel, manöverfel, väderstörningar, skadegörelse m.m. Störningar i nätet kan inträffa på samtliga nätnivåer. Om ett avbrott har inträffat i nätet kan som nödgärd i vissa fall s.k. ö-drift tillgripas. Det innebär att en del av landet, en region eller ett mindre område drivs

som ett separat elsystem. Vid ö-drift kan som regel inte normal elkvalitet upprätthållas. För kunder med krav på avbrottsfri kraft med stabil frekvens kan detta innebära att ordinarie verksamhet inte kan upprätthållas.

Vid effektbrist kan det bli nödvändigt med s.k. roterande bortkoppling (ROBO). Det innebär att olika delar av nätet periodvis erhåller el medan de under resterande perioder kopplas bort från nätet. I samband med ö-drift blir roterande bortkoppling ofta nödvändig. De områden som kopplas bort är i regel mycket stora (kommuner eller kommundelar). Det finns i regel inga möjligheter att prioritera enskilda anläggningar i samband med en roterade bortkoppling.

I realiteten är det i dagsläget tveksamt om ö-drift är en realistisk möjlighet annat än i Norrland och i mycket begränsade delar av södra Sverige. Om ö-drift skall vara möjlig måste en tillräckligt stor effekt finnas att tillgå inom det aktuella området. Dessutom måste en relativt stor andel av denna effekt vara snabbt reglerbar. Vattenkraft, kondenskraft, kraftvärme och gasturbiner är möjliga att snabbt reglera. I södra Sverige har avvecklingen av kondenskraftverken medfört att ö-drift knappast är möjlig annat än i begränsade områden.

Ett omfattande avbrott på överföringsförbindelserna i stamnätet mellan norra och södra delen av Sverige kan i driftsituationer med hög förbrukning medföra svårigheter att upprätthålla elförsörjningen i södra Sverige. Även i ett läge med stora effektuttag under normala fredsförhållanden kan i dagsläget svårigheter uppstå ifråga om elförsörjningen av södra Sverige på grund av den begränsade överföringskapaciteten från norr.

Om kärnkraften ställs av vid höjd beredskap medför detta nästintill en halvering av landets tillgängliga totaleffekt och att södra Sverige i huvudsak blir beroende av vattenkraft som överförs från norra delen av landet. Det blir därför nödvändigt att begränsa effektuttaget vilket kan ske genom att delar av industrin ställs av. Elförsörjningen i Sydsverige blir också starkt beroende av att överföringsledningarna i stamnätet från norra till södra Sverige fungerar. Om dessa ledningar skadas kommer det att bli svårt att försörja södra Sverige med el vid höjd beredskap.

Huvuddelen av störningarna i elnätet inträffar i lokalnäten och är väderbetingade. Stamnätet och regionnäten har lägre avbrottsfrekvens och påverkas normalt inte särskilt mycket av väderförhållanden. Is- och saltbildning kan dock välla problem i vissa lägen. Stormen i Skåne i december 1999 var på gränsen till vad näten har dimensionerats för. Om en klimatförändring leder till kraftigare stormar finns det risk att

också stam- och regionnäten skadas i samband med stormar och andra väderfenomen. Vid höjd beredskap råder en annan situation. Det blir då fråga om avsiktlig skadegörelse på elnätet i form av sabotage, flygangrepp och andra stridshandlingar.

Vissa abonnenter är beroende av att ha tillgång till avbrottsfri el av hög kvalitet. Detta gäller t.ex. trafiklednings- och övervaknings-system, delar av sjukvården samt flertalet processindustrier. Å andra sidan finns det verksamheter som utan olägenheter klarar såväl långa avbrott som betydande kvalitetsbrister hos elen. Detta gäller bl.a. användare av elvärme. Dessa abonnenter kan utan vidare klara ett avbrott på några timmar också vintertid. De kan också tolerera betydande spänningsvariationer.

Resurser för underhåll

För reparationer av stamnätet och regionnäten krävs tillgång till såväl specialutrustning som personal med speciell kompetens. Dessa resurser är knappa. Svenska kraftnät har inga egna resurser för underhållsarbete på stamnätet. Alla sådana arbeten upphandlas. I Sverige finns fem entreprenadföretag som har kapacitet och resurser att utföra reparationer på stamnätet och regionnäten.

Tillgången på kompetent personal bedöms vara gränssättande för möjligheterna att reparera stam- och regionnäten vid skador. I entreprenadföretagen finns drygt etthundra personer som har kompetens att arbeta i stamnätet. Härutöver finns ytterligare ett antal montörer som har kompetens att arbeta i regionnäten. Därtill finns ett antal civilpliktiga linjereparatörer som vid höjd beredskap kan bistå yrkespersonalen med främst insatser i stamnätet.

För att öka kapaciteten att utföra reparationer i stamnätet genomför Svenska kraftnät vidareutbildning av montörer som arbetar i region- och lokalnät så att de vid höjd beredskap kan utföra reparationer i stamnätet. Därigenom ökar inte bara tillgången till yrkespersonal för reparationer i stamnätet utan också antalet civilpliktiga som kan utnyttjas för insatser (de senare arbetsleds av yrkespersonal).

Elsystemets beroende av fungerande telekommunikationer

Elsystemet är delvis beroende av de publika telenäten för driftstyrning och vid reparationer efter skador. Idag fjärrmanövreras elsy-

stemet från ett begränsat antal driftcentraler vilket medför att överföringsanläggningar och vattenkraftstationer oftast är obemannade. Detta ökar beroendet av telekommunikationer. Det minskande antalet driftcentraler accentuerar denna utveckling. Utvecklingen styrs av ekonomiska drivkrafter inom elbranschen och bedöms komma att fortsätta.

I stamnätet finns ett drifttelefonisystem som använder kraftledningarna för överföring av främst talkommunikation. Detta system är dock ålderdomligt och kommer att avvecklas under de närmaste åren. Svenska kraftnät har i viss utsträckning byggt ut nät med fiberoptiska kablar. Dessa nät är ännu inte rikstäckande och är i dagsläget relativt sårbara. Det finns därför ett beroende av de publika telenäten.

Elföretagen har i allmänhet utrustning för radiokommunikation. Olikheter i utrustningsstandard medför dock kompatibilitetsproblem. Olika företag kan därför inte kommunicera med varandra med hjälp av de egna radiokommunikationssystemen. Man är då tvungen att använda de publika telenäten eller olika nödrutiner. Tendensen är också att företagen i allt större utsträckning avvecklar den här typen av utrustning och förlitar sig på mobiltelefonnäten.

Både vid reparationer och återstart av elsystemet finns det ett beroende av de publika telenäten. Särskilt vid återstart av elsystemet efter ett avbrott bedöms en fungerande talkommunikation vara absolut nödvändig. I denna situation kommer det inte heller att vara möjligt att fjärmanövrera kraftstationer och andra anläggningar eftersom de batterier som under dessa förhållanden strömförsörjer viss utrustning i dessa då kommer att vara uttömda. Man blir i detta läge tvungen att manuellt bygga upp elsystemet. Tillgången på teleförbindelser som medger talkommunikation får då avgörande betydelse för den tid det tar att få tillbaka en fungerande elförsörjning. Samtliga telekommunikationssystem som saknar reservkraftförsörjning kommer i ett sådant läge att vara obrukbara.

Det råder viss oklarhet om hur stort beroende elbranschen har av de publika telenäten i de lägen som beskrevs ovan. Det är också oklart hur användbara de publika telenäten är i dessa lägen. Man kan dock konstatera att anläggningar som saknar reservkraft blir obrukbara redan efter några timmar och att de reservkraftresurser som finns i de publika telenäten idag är begränsade. Som tidigare har nämnts finns det därför risk för en moment 22-situation. Denna risk kan dock till stor del elimineras om elbranschen i fram-

tiden kan anslutas till ett kommunikationssystem med s.k. TETRA-standard. Denna fråga utreds f.n. av Statskontoret.

Totalförsvarets beroende av el

ÖCB har genomfört flera utredningar i syfte att kartlägga totalförsvarsfunktionernas beroende av en fungerande elförsörjning. Dessa utredningar har framförallt gjorts med inriktning på förhållandena vid höjd beredskap. I korthet visar det material som har sammanställts att totalförsvaret är mycket elberoende. Flertalet funktionsansvariga myndigheter har inte tidigare gjort någon ingående analys av den egna funktionens beroende av eltillförsel från elnätet eller genom reservkraft och de konsekvenser som ett elavbrott av olika varaktighetstid får för funktionens förmåga att nå uppställda mål. ÖCB bedömer att detta är en allvarlig brist med tanke på att elsystemet är svårt att skydda mot sabotage och flygbekämpning och att de avbrottstider som kan bli aktuella vid höjd beredskap kan vara betydligt längre än vad som har förutsatts i planeringssammanhang. I viss utsträckning finns reservkraft installerad. Någon övergripande strategi för vilka verksamheter som bör förses med reservkraft finns dock inte inom totalförsvaret.

Elberoendet är för flertalet totalförsvarsfunktioner gränsättande för verksamhetens förmåga att fullgöra sina uppgifter vid höjd beredskap. Vid ett totalt elbortfall kommer mycket lite verksamhet att kunna fortgå. Av de funktioner som har granskats närmare inom ramen för ÖCB:s infrastrukturprojekt bör funktionerna Psykologiskt försvar och Befolkningsskydd och räddningstjänst, om kraven inte ställs alltför högt, kunna fullgöra sina uppgifter också vid ett totalt elbortfall. Däremot är det mycket tveksamt om detta också gäller funktionerna Civil ledning, Ordning och säkerhet och Hälso- och sjukvård. Försvarsmakten anser sig i princip vara oberoende av extern tillförsel av el då den är krigsorganiserad. Man producerar då sin egen elkraft i mobila eller stationära elverk. I fred eller i ett beredskaps- och mobiliseringsskede finns dock ett beroende av tillförsel av el från elnätet. Övriga totalförsvarsfunktioner är i många fall starkt beroende av ett fungerande elsystem för att de skall kunna fullgöra sina uppgifter vid höjd beredskap. Detta gäller bl.a. stora delar av transportsektorn, livsmedelsdistributionen och hela den finansiella verksamheten.

6.2.2 Bedömning av sårbarheten inom elförsörjningen

Vid en bedömning av sårbarheten inom elförsörjningen finns det anledning att ta hänsyn till vilken typ av hot som elsystemet kan komma att bli utsatt för. Allmänt sett gäller att stam- och regionnäten är svåra att skydda mot sabotage, flygbekämpning och andra avsiktliga angrepp men att de sällan drabbas av väderrelaterade störningar. Man kan dock inte helt bortse från risken för denna typ av störningar. Vid ett antal tillfällen har is- och saltbildning förekommit också på stamnätet. Om klimatförändringar skulle medföra kraftigare oväder med vindstyrkor över 40m/s kan väderrelaterade störningar bli vanliga också i stam- och regionnäten. Tekniska fel i stam- och regionnäten kan i regel klaras genom omkoppling vilket medför att abonnenterna sällan drabbas.

Lokalnäten är å andra sidan känsliga för problem med snöoväder och andra väderrelaterade störningar. Dessa och andra fel drabbar i regel abonnenterna i form av elavbrott då möjligheterna till omkoppling vanligen är begränsade i lokalnäten. Avbrotten kan i vissa fall bli långvariga. Däremot är det inte sannolikt att en angripare väljer att försöka slå ut det svenska elsystemet genom angrepp mot lokalnäten eller anläggningar i dessa. Mängden av nät och anläggningar medför att en sådan strategi förutsätter mycket stora insatser för att lyckas.

Stam- och regionnäten kan utsättas för olika typer av angrepp. Konsekvenserna på kort sikt blir ungefär desamma vilket angreppssätt angriparen än väljer. Däremot kan avbrottets varaktighet variera starkt beroende på vilka anläggningar som slås ut. Sårbarheten i elsystemet ligger på en sådan nivå att ett totalt och landsomfattande avbrott i elförsörjningen kan bli följden vid ett antal samtidiga angrepp på anläggningar och ledningar. Tiden för att reparera elsystemet efter ett angrepp varierar med hänsyn till vilka komponenter i systemet som förstörs. Ställverk och transformatorer tar längre tid att reparera eller ersätta än stolpar och ledningar.

ÖCB har med utgångspunkt från underlag som har tagits fram inom Svenska kraftnät bedömt att en begränsad grupp av personer genom ett antal samtidiga angrepp kan slå ut stora delar av det svenska elsystemet eller elförsörjningen i en region. Genom ett begränsat antal flyginsatser bedöms samma effekter kunna uppnås. Det bör betonas att de insatser som erfordras är så begränsade att det inte krävs en nationalstats resurser för att genomföra ett sådant angrepp och därmed åstadkomma ett totalt sammanbrott. Det krävs därför inga avancerade eller sofistikerade vapen för att

åstadkomma detta. Konventionella vapen i form av sprängämnen och granatgevär är tillräckliga. Flygburna precisionsvapen kan också användas. Däremot krävs ingående kunskaper om elsystemets uppbyggnad. Sådana kunskaper är inte omöjliga att förvärva för en utomstående. Det finns också ett antal personer inom elbranschen som har dessa kunskaper.

Möjligheterna att minska elsystemets sårbarhet för sabotage och andra avsiktliga angrepp bedöms vara begränsade. Nätets omfattning och bristen på bevakningsresurser medför att det i praktiken är omöjligt att bevaka annat än en del av de allra viktigaste punkterna i stam- och regionnäten. Det bästa sättet att minska sårbarheten för avsiktliga angrepp är att se till att tillräckliga reparationsresurser finns, att olika typer av komponenter finns tillgängliga i förråd och att elföretagen har tillförlitliga sambandssystem för att kunna leda och samordna reparationsarbetet.

Vid ett längre avbrott kan i vissa fall s.k. ö-drift organiseras. De tekniska problemen kring ö-drift bedöms dock vara betydande. Det finns exempel på lyckade försök men också på motsatsen. Sannolikt är det svårt att genomföra ö-drift i mer betydande omfattning annat än i norra Sverige och på Gotland. Bristen på snabbt reglerbar kraftproduktion i södra Sverige medför att ö-drift sannolikt endast är möjlig i liten omfattning i Svealand och Götaland. När resultat föreligger av de utredningar som Svenska kraftnät f.n. bedriver kommer det att vara lättare att bedöma vilka möjligheter till ö-drift som finns i olika delar av landet.

De tekniska möjligheterna att vid effektbrist enbart förse prioriterade användare med el är små. Ibland måste bruttotillförseln av el vara 50–100 gånger större än behovet hos den prioriterade användaren på grund av att tekniska möjligheter att koppla bort icke prioriterade användare saknas. Under fredsförhållanden saknas dessutom juridiska förutsättningar för att prioritera samhällsviktiga användare av el. Under dessa förhållanden gäller de leveransavtal som har ingåtts mellan elföretagen och kunderna. Avsteg från leveransavtalen kan medföra skadeståndskrav mot elföretagen.

Elförsörjningens beroende av datorstöd är enligt de flesta bedömare relativt begränsat. De styrsystem som används uppges också vara skilda från omvärlden genom olika typer av säkerhetsanordningar. Det är dock oklart om dessa åtgärder är tillräckliga för att förhindra IT-relaterade angrepp mot elförsörjningen.

6.2.3 Utredningens slutsatser

Enligt utredningens uppfattning bör säkerheten i elförsörjningen förbättras såväl i fredstid som vid höjd beredskap. Det är angeläget att minska stam- och regionnätens känslighet för avsiktliga angrepp och avsiktlig skadegörelse. Elförsörjningens betydelse för det svenska samhället är sådan att man inte kan acceptera att sabotage av en relativt begränsad omfattning kan medföra mycket långvariga och omfattande elavbrott i vitala delar av landet. Inte heller kan man acceptera att det finns en risk för moment 22-situationer p.g.a. samtidiga och samverkande avbrott i elförsörjningen och telekommunikationerna.

Elavbrott som beror på tekniska fel eller väderrelaterade skador på lokalnäten kommer alltid att förekomma. Sverige har hittills haft en låg frekvens av sådana avbrott. Enligt utredningen uppfattning är det angeläget att denna typ av störningar hålls på en låg nivå också i framtiden. De påståenden som förekommer om att underhållet av elnätet har försämrats efter avregleringen är därför oroande. Vissa händelser som har inträffat på senare tid gör det också motiverat att ifrågasätta om säkerheten i elförsörjningen är tillräcklig. Utredningen anser också att det i vissa fall har tagit alltför lång tid för elföretagen att reparera näten i samband med avbrott efter snöstormar.

Utredningen konstaterar att lagstiftningen inom elområdet bör ses över i syfte att göra det möjligt att skärpa säkerhetskraven. Utredningen anser också att tillsynen inom elområdet måste förbättras väsentligt och att säkerhetsaspekterna bör ges ett större utrymme i den tillsyn som bedrivs. Detta förutsätter att ett starkare stöd för en säkerhetsinriktad tillsyn skapas i ellagen och att myndighetsorganisationen inom tillsynsområdet reformeras. Andra pågående utredningar kan komma att redovisa förslag som bidrar till en förbättring av elsäkerhetsläget. Med hänsyn till elsäkerhetsfrågornas betydelse har denna utredning dock valt att redovisa egna förslag inom detta område.

Enligt utredningens uppfattning bör möjligheter skapas för att prioritera samhällsviktiga användare om effektbrist uppstår i samband med skador eller avbrott i elförsörjningen under fredsförhållanden. Detta förutsätter författningsändringar. Det är angeläget att de tekniska förutsättningarna för att prioritera samhällsviktiga användare förbättras. Utredningar om förbättrade tekniska förutsättningar för att genomföra prioriteringar pågår vid Svenska kraftnät.

Utredningen konstaterar att elförsörjningen internationaliseras allt mer. Detta sker dels genom ett ökat utländskt ägande av företag i elbranschen dels genom utbyggda utlandsförbindelser. Elsystemet i Sverige är redan idag till stor del integrerat med elsystemen i de övriga nordiska länderna. Denna utveckling måste beaktas i säkerhets- och beredskapsarbetet.

Reparationsresurserna framförallt vad gäller stam- och regionnäten är en gränssättande faktor för möjligheterna att upprätthålla elförsörjningen vid höjd beredskap. De torde också vara gränssättande vid omfattande och oväntade skador på nätet i fred. Detta gäller inte minst tillgången på montörer som kan arbeta i stam- och regionnäten. F.n. genomförs utbildningsinsatser för att öka tillgången på montörer som är behöriga att arbeta i dessa nät. Enligt utredningen finns det också anledning att ändra elberedskapslagen på ett sådant sätt att de entreprenadföretag som utför underhåll på stam- och regionnäten omfattas av lagen. Elberedskapsmyndigheten kan då ställa krav på att de aktuella företagen skall genomföra säkerhets- och beredskapsåtgärder. Detta är inte möjligt idag.

Det finns ett antal åtgärder som berör elförsörjningens förhållande till den övriga tekniska infrastrukturen och till användarna inom olika samhällssektorer. Utredningen behandlar dessa förhållanden i avsnitt 6.5.

6.3 Telekommunikationer

6.3.1 Beskrivning av de publika telekommunikationssystemen

I det följande behandlas endast de publika telekommunikationerna, dvs. de nät som direkt eller indirekt är tillgängliga för allmän trafik. Företags- och myndighetsinterna nät berörs inte. Dessa nät kan i vissa fall vara landsomfattande men är i princip endast tillgängliga för den eller de företag och myndigheter som har behörighet att använda nätet. De bör därför inte räknas till samhällets infrastruktur.

Med denna begränsning kan infrastrukturen för telekommunikationer beskrivas som följer.

Fasta nät

Den fasta nätinfrastrukturen kan delas upp i tre grupper: stomnät, regionala nät och lokala accessnät.

Stomnäten är de rikstäckande näten vilka består av markförlagda kablar eller radiolänkförbindelser. Dessa nät ägs och sköts av ett fåtal nätoperatörer eller infrastrukturägare. De i dagsläget dominerande stomnätsaktörerna på den svenska marknaden är: Banverket, Svenska Kraftnät, Telia, Teracom och Utfors. Huvuddelen av dessa nät ägs av staten genom nämnda aktörer. Stomnätsägarna hyr ut nätkapacitet till teleoperatörer och slutanvändare.

Regionala nät täcker ett begränsat område, t.ex. ett län eller några kommuner. Telia äger regionala nät i hela Sverige. Sammantaget bedöms mer än 173 kommuner ha någon form av stadsnät. Majoriteten har dock ett nät som är kortare än 10 kilometer medan 20 procent har ett nät som är längre än 50 kilometer. Kommunerna motiverar ofta sina investeringar i egen infrastruktur med den egna administrationens behov.

Det största lokala accessnätet ägs av Telia. Det består av par-kabel av koppar och når i princip alla svenska hushåll och företag. I dagsläget förfogar ingen annan än Telia över ett sådant nät. Telia har dock sedan mars 2000 frivilligt öppnat sitt accessnät för uthyrning till andra teleoperatörer.

För taltelefoni och begränsad datakommunikation utgör mobilnäten ett alternativ till Telias fasta kopparaccessnät. De lägre överföringshastigheterna, den högre prisnivån och den sämre geografiska täckningen medför dock att mobilnäten inte idag är ett fullgott alternativ till det fasta accessnätet. Den tredje generationens mobiltelenät (3G-näten) kan dock komma att medföra förändringar i detta avseende.

Mobila nät

Väsentliga inslag i utvecklingen är bl.a. en stark tillväxt inom mobiltelefoniområdet och en integration av fast och mobil telefoni. Tillväxten inom mobiltelefonin har hittills skett i de digitala GSM-näten. Vid årsskiftet 1999/2000 fanns i Sverige fem miljoner abonnemang. GSM-näten täcker nu alla samhällen med fler än 10 000 invånare och alla europavägar. Telia Mobiles nät täcker 80–90 procent av Sveriges yta och 96 procent av befolkningen medan

Europolitan och Tele2 når 40–60 procent av ytan och 80–90 procent av befolkningen.

De mobila näten är för sin funktion beroende av de fasta näten. Sårbarheter i de fasta näten får därför också konsekvenser för mobilnäten.

IT-beroende

IT används bl.a. som stöd vid driften av telenät och för att lagra de uppgifter som behövs för trafiken i databaser. Stora nät är mycket komplexa och fungerar inte utan datorstöd. Exempel på nödvändiga databaser är abonnentregister.

Övervakningssystemet hos en teleoperatör består oftast av en eller flera övervakningscentraler med bemanning dygnet runt. Informationen till övervakningssystemet kommer i realtid från kopplingspunkterna i nätet (noderna). Realtidsinformationen används för att kunna göra snabba insatser om något fel inträffar. Informationen sammanställs ofta också till statistik och driftuppföljning. I vissa övervakningssystem finns också möjligheten till att göra direkta åtgärder i nätet som till exempel att koppla om teletrafik. Noderna innehåller stora mängder av kommunikationsutrustning. Exempel på sådan utrustning är transmissionsutrustning, växlar och datautrustning.

Utveckling

Utvecklingen på telekommunikationsområdet kan karaktäriseras av en fortsatt tillväxt av framförallt Internet och mobiltelefoni, konvergens mellan telefoni- och datatrafik, konvergens mellan fast och mobil telefoni samt en ökad utbyggnad av bandbredden i accessnäten.

På mobiltelefoniområdet etableras ny teknologi genom de s.k. 3G-näten och genom en gradvis utveckling av GSM-näten. Vad gäller Internet finns redan idag ett stort antal accessformer. Utvecklingen går mot ökad bandbredd i dessa. S.k. IP-telefoni är under utveckling. Med IP-telefoni avses telefoni som utnyttjar det protokoll som används för Internettrafik. Denna typ av telefoni gör det möjligt att utnyttja företagets interna datanätverk för telefoni.

Utbyggnaden av optokabelnät kommer att fortsätta. Flera företag är verksamma inom detta område, bl.a. Telia, Utfors och Svenska kraftnät. Man kan också räkna att nya accessformer tillkommer bl.a. som ett resultat av den snabba utvecklingen av Internet och mobiltelefonin. Också privatpersoner kommer i allt större utsträckning att kunna dra nytta av denna utveckling.

6.3.2 Bedömning av sårbarheten i telekommunikationerna

Det är svårare att skaffa sig en överblick över sårbarheten inom telekommunikationerna än vad det är inom elförsörjningen. Detta beror på mångfalden av tjänster, system och operatörer och på den snabba tekniska utvecklingen. Affärssekretessen och konkurrensförhållandena gör dessutom operatörer och systemägare obenägna att offentliggöra allvarligare tillbud.

IT-relaterade hot mot telesystemen får en allt större betydelse genom övergången till digital teknik och genom användningen av datorstöd för att styra och övervaka telesystemen. Användningen av IP-protokoll som världsstandard för datatrafik ökar risken för intrång och manipulation av dåligt skyddade datasystem och nät. IT-säkerheten får därmed allt större betydelse också för säkerheten i telesystemen. I syfte att testa säkerheten har vissa teleoperatörer – ibland i samarbete med tillsynsmyndigheten – genomfört inträngsanalyser för att förbättra möjligheterna att motstå intrång. De säkerhetsåtgärder som vidtas inom detta område skiljer sig dock inte ifrån vad som vidtas inom andra verksamhetsområden som har ett stort IT-beroende.

Telekommunikationerna är också sårbara för långvariga avbrott i landets elförsörjning. Större telestationer har fast installerade dieselgeneratorer med drivmedel för cirka tre dygn. Mindre teleanläggningar nära abonnenterna har endast batterireserv för några timmars elavbrott. Detta gäller utflyttade abonnentsteg för fast telefoni och basstationer i mobilnätet. Vid omfattande och långvariga elavbrott får man räkna med betydande störningar i telekommunikationerna. De reservkraftaggregat som har anskaffats av PTS är inte tillräckliga för att upprätthålla telekommunikationerna vid ett elavbrott som omfattar en stor del av landet, t.ex. hela Mellansverige.

Centraliseringen av nyckelfunktioner i telenäten som driftstyrning och driftövervakning till ett fåtal platser i landet medför att en sårbarhet uppstår för avsiktlig skadegörelse och avsiktliga angrepp

mot sådana funktioner om de ligger i oskyddade byggnader. Sådana angrepp kan bl.a. genomföras med fjärrstridsvapen som precisionstyrda robotar och bomber. Ett antal driftcentraler och andra anläggningar har dock kunnat bergförläggas under senare år i anläggningar som har uppförts av PTS. Alla känsliga anläggningar är dock inte bergförlagda och kommer inte heller att kunna vara det.

Det finns en ökad risk för att delar av landet kan bli telemässigt avskurna vid stora skador i näten. Denna risk är särskilt stor för Norrland och Gotland. Denna risk beror bl.a. på att näten fjärrövervakas och fjärrstyrs i allt större utsträckning. Om en ort blir avskuren från en vital styrfunktion i nätet kan resultatet bli att teleförbindelserna slutar att fungera. Denna utveckling kan i viss utsträckning motverkas genom att förbättra möjligheterna till omkoppling mellan olika nät. PTS har genomfört vissa satsningar inom detta område som en komplettering av de kommersiella satsningar som görs.

Ett hot från s.k. HPM-vapen¹ bedöms vara under utveckling. De anses vara särskilt lämpade för sabotage mot tele- och IT-anläggningar. Ett fordonsburet vapen i en skåpbil beräknas kunna skada teleutrustning inom några tiotal meter. Teleanläggningarnas sårbarhet för denna typ av hot utreds av PTS.

6.3.3 Utredningens slutsatser

Som tidigare har nämnts finns det en påtaglig tendens till konvergens mellan telekommunikationer, rundradioverksamhet och IT-verksamhet. Konvergensen medför att samma fysiska förbindelser kan användas för olika typer av trafik. Det är svårt att fullt ut bedöma vilka konsekvenser som konvergensen har för telekommunikationernas sårbarhet. Ett resultat av konvergensen är ju att fler kanaler än tidigare kan användas för att distribuera en viss typ av information. Samtidigt kan konsekvenserna bli långtgående om strategiska förbindelser eller kopplingspunkter som används för olika ändamål förstörs eller skadas. Utredningen anser att det är väsentligt att minska den osäkerhet som finns om telekommunikationernas sårbarhet genom fördjupade analyser och studier.

Digitaliseringen av telekommunikationerna har många fördelar och möjliggör tjänster som är till stor nytta för konsumenterna. Samtidigt skapas möjligheter till dataintrång som i värsta fall kan

¹ HPM = High Powered Microwave (elektromagnetiskt vapen).

åstadkomma stor skada. Förbättrad IT-säkerhet är därför väsentligt också för möjligheterna att upprätthålla funktionssäkerheten i telekommunikationerna. Den långtgående digitaliseringen inom telekommunikationerna medför att dataintrång sannolikt kan få väsentligt större konsekvenser inom denna verksamhet än inom elförsörjningen. Det är därför mycket angeläget att satsa på ökad IT-säkerhet inom telekommunikationerna. Denna fråga bör prioriteras i PTS tillsynsverksamhet.

En fungerande elförsörjning är väsentlig också för telekommunikationerna. Reservkraft och batterier finns för olika anläggningar i telesystemet. PTS har också genomfört en omfattande anskaffning av reservkraftsaggregat som har placerats ut hos olika teleoperatörer. Den utredning som Statskontoret har genomfört för denna utrednings räkning visar dock att man inte kan utesluta långtgående konsekvenser för telekommunikationerna av omfattande och långvariga elavbrott i landet. Regeringen har uppdragit åt SvK och PTS att utreda dessa frågor närmare. Utredningen anser att det kan finnas anledning att öka satsningarna på reservkraft inom telesektorn och att se över de principer som hittills har varit styrande för PTS avtal med teleoperatörerna om användningen av aggregaten. Möjligheterna att stödja en snabb återstart av elsystemet vid ett omfattande elavbrott borde vara det viktigaste målet för de reservkraftsanskaffningar som bekostas med statliga medel. Det är också väsentligt att försäkra sig om att teleoperatörerna har möjlighet att klara driften av reservkraftaggregaten vid ett omfattande elavbrott.

De inbördes beroendeförhållanden som finns mellan elförsörjningen, telekommunikationerna och IT-verksamheten medför att planeringen av säkerhets- och beredskapsinsatserna inom den tekniska infrastrukturen bör samordnas bättre än vad som sker idag. Utredningen återkommer till denna fråga i avsnitt 6.5.

6.4 IT-verksamhet

Utredningen har valt att betrakta IT-verksamheten som en del av den tekniska infrastrukturen. Utredningen avser då framförallt IT-system som knyter samman många användare och system. All IT-verksamhet bör därför inte räknas till den tekniska infrastrukturen. IT-verksamheten är inte heller ett sammanhållet system som elförsörjningen. Det rör sig istället om ett antal system som ibland har beröringspunkter och ibland saknar sådana. Internet har dock

medfört att man har fått en gemensam bas och standard för många system och därmed väsentligt bättre möjligheter än tidigare att bygga nätverk. Internet kan också ses som det bästa exemplet på en långt driven integration mellan tele- och IT-teknik.

Den standardisering av bl.a. kommunikationsprotokoll som Internet har medfört har – liksom sammankopplingen av olika system till större nätverk – ökat risken för dataintrång och andra typer av databrottslighet. Nätverken och moderna kommunikationssystem har gjort det möjligt att på några få timmar sprida ett virus över hela världen. Dessa kommunikationsmöjligheter är också en förutsättning för att samordnade informationsoperationer med säkerhetspolitiska eller andra syften skall kunna genomföras. En särskild svårighet i dessa sammanhang är att det i ett inledningsskede av ett förlopp kan vara svårt att bedöma karaktären, syftet och omfattningen av det som sker. Det är därför väsentligt att man har tillgång till kvalificerade analys- och övervakningssystem för att tidigt kunna identifiera olika förlopp.

Viktiga IT-system är i regel försedda med reservkraft och spänningsstabilisatorer. Reservanordningarna brukar dock inte vara dimensionerade för att uthålligt kunna upprätthålla driften av anläggningen i full omfattning. Det finns därför ett elberoende också inom IT-verksamheten. De delar av denna verksamhet som bör räknas till den tekniska infrastrukturen uppvisar också ett starkt beroende av telekommunikationerna. Utan fungerande telekommunikationer kan system och användare inte kommunicera med varandra.

Utredningen redovisar i kapitel 7 en strategi för ökad IT-säkerhet. Denna utgår från de sårbarhetsproblem som den nya nätverkstekniken har medfört. Den erbjuder också en lösning på de organisatoriska problem som idag finns inom IT-säkerhetsområdet. Dessa problem har framförallt att göra med att ansvaret för IT-säkerheten är uppsplittrat på ett stort antal myndigheter och att det saknas en myndighet som kan ta ett samlat och övergripande ansvar för dessa frågor.

6.5 Åtgärder för ökad säkerhet inom den tekniska infrastrukturen

Den tekniska infrastrukturen är grundläggande för att ett modernt samhälle skall fungera tillfredställande. Beroendet av den tekniska infrastrukturen är större ju mer utvecklat och specialiserat ett sam-

hållande är. Sverige hör till de länder som är mest beroende av en hög funktionssäkerhet i den tekniska infrastrukturen. Detta beror på landets låga befolkningstäthet, hårda och växlingsrika klimat, utvecklade och specialiserade näringsliv, intensiva utnyttjande av IT-tillämpningar inom alla delar av samhället och andra omständigheter. Vårt land hör också till de länder där befolkningen är minst benägen att acceptera avbrott och störningar som är relaterade till den tekniska infrastrukturen. Detta medför att åtgärder för att skapa ökad säkerhet inom detta område bör ges högre prioritet i Sverige än i många andra länder.

Utredningen har inte underlag för att föreslå ett komplett åtgärdsprogram för ökad säkerhet i den tekniska infrastrukturen. Utredningen begränsar sig därför till att föreslå vissa generella åtgärder för att öka säkerheten inom detta område. Dessa kan ses som komponenter i en strategi för ökad säkerhet inom området.

1. Skärpta säkerhetskrav

Säkerhetskraven bör preciseras och i vissa fall skärpas vad gäller den tekniska infrastrukturen. Detta gäller inte minst elförsörjningen. Det finns anledning att se över lagstiftningen inom detta område i syfte att skärpa säkerhetskraven på nätföretag och andra aktörer inom branschen. Inom IT-området bör möjligheter skapas för en säkerhetsinriktad certifiering av programvara och utrustning. Certifieringen är ett sätt att ställa grundläggande säkerhetskrav på olika typer av mjuk- och hårdvara.

2. Förbättrad tillsyn

Skärpta säkerhetskrav måste följas upp med en aktiv tillsyn. Samtidigt är tydligt formulerade säkerhetskrav en förutsättning för att en aktiv tillsyn skall kunna bedrivas. Utredningen anser att det finns brister i den säkerhetsinriktade tillsynen framförallt vad gäller elförsörjningen och IT-verksamheten. Inom elförsörjningen bedrivs tillsyn av tre myndigheter vars tillsynsansvar är oklart avgränsat. I något fall finns också begränsningar i myndighetens tillsynsansvar som medför att säkerhetsaspekterna inte ges ett tillräckligt utrymme i den tillsyn som bedrivs idag.

3. *Ökat användaransvar*

Olika användarkategoriernas krav på funktionssäkerhet hos den tekniska infrastrukturen varierar. Vissa användare klarar utan större olägenheter relativt långa avbrott och betydande kvalitetssänkningar i de infrastruktur tjänster som erbjuds. Andra användare har små eller inga toleranser. Denna fråga måste beaktas då man ställer krav på funktionssäkerheten i den tekniska infrastrukturen. Full säkerhet kan aldrig uppnås. Det är därför väsentligt att utforma kriterier för när en användare själv bör ta ansvar för att trygga funktionsdugligheten i de egna systemen genom att anskaffa olika typer av reservanordningar. I vissa fall kan det vara lämpligt att samhället lagstiftningsvägen ställer krav på sådana anordningar. Detta är också en ekonomisk fråga. Ju högre de generella säkerhetskraven ställs ju högre blir kostnaden. Marginalkostnaden för de åtgärder som krävs för att ge den högsta säkerheten kan vara mycket hög. I sådana situationer är det rimligt att kraven på åtgärder ställs på de användare som kräver en mycket hög säkerhet istället för att formuleras som generella krav på berörda infrastruktursystem.

4. *Bättre samordning av säkerhets- och beredskapsarbetet*

De säkerhetsåtgärder som genomförs inom den tekniska infrastrukturen avvägs och beslutas idag inom varje delområde för sig. De beroendeförhållanden som finns mellan olika delar av den tekniska infrastrukturen beaktas därvid inte i tillräcklig grad. Ett exempel på detta är de beroendeförhållanden som finns mellan telekommunikationerna och elförsörjningen vid omfattande och långvariga elavbrott. Ett annat exempel är den konvergens som uppträder vad gäller system och tjänster inom den tekniska infrastrukturen. Effekterna av denna konvergens på olika typer av infrastruktursystem är mycket svår att bedöma. Enligt utredningens uppfattning har nuvarande funktionsindelning inom det civila försvaret bidragit till att försvåra dessa problem.

Det planeringssystem som utredningen har föreslagit i kapitel 4 bör förbättra möjligheterna att ta ett samlat grepp om säkerhets- och beredskapsfrågorna inom den tekniska infrastrukturen. Bl.a. är det nödvändigt att ta fram en gemensam planeringsinriktning för detta område och att genomföra systematiska studier av de beroendeförhållanden som finns. Det uppdrag som regeringen har lämnat

till SvK och PTS kan ses som ett steg i denna riktning. Enligt utredningens uppfattning bör berörda myndigheter genomföra fortsatta och fördjupade studier av beroendeförhållandena inom den tekniska infrastrukturen samt mellan denna och övriga samhällssektorer. Utredningen ser också ett behov av att någon myndighet ges ett sammanhållande ansvar för det säkerhets- och beredskapsarbete som avser den tekniska infrastrukturen. Denna uppgift bör läggas på den planeringsmyndighet som utredningen har föreslagit.

5. Resurstillskott till säkerhets- och beredskapsarbetet

Utredningen anser att sårbarheten f.n. är för hög såväl inom elförsörjningen som inom IT-verksamheten. Detta gäller både i förhållande till säkerhetspolitiskt betingade hot som i förhållande till hot som har en annan bakgrund. Utredningen har svårt att bedöma sårbarheten inom telekommunikationerna men ser ett behov av säkerhetshöjande åtgärder också inom detta område. Sammantaget medför detta att ökade resurser bör satsas på säkerhets- och beredskapsåtgärder som gäller den tekniska infrastrukturen. Utredningen har inte grund för att uttala sig om vilka belopp som kan bli aktuella men utesluter inte att det kan röra sig om betydande ökning jämfört med idag. Dessa satsningar bör till stor del finansieras med avgifter på verksamheten inom berörda branscher. Utredningen anser dock att anslagsmedel bör satsas på vissa ändamål under en övergångsperiod. Detta kan vara ett sätt att snabbare uppnå en acceptabel säkerhetsnivå inom området. Det ökade behovet av anslagsmedel kan tillgodoses genom en omfördelning från vissa områden inom det civila försvarets planeringsram. Regeringen gör i *Förändrad omvärld – omdanat försvar* (prop. 1998/99:74) bedömningen att behovet av åtgärder inom försörjningsberedskapen och skyddsrumbyggnad kan minska väsentligt. Utredningen föreslår därför att det ökade medelsbehovet för sårbarhetsreducerande satsningar inom den tekniska infrastrukturen delvis finansieras genom minskade anslag till dessa områden.

6. Prioritera säkerheten i elförsörjningen

Det finns många verksamheter i samhället som vid funktionsbortfall kan orsaka allvarliga krissituationer såväl på samhällsnivå som inom mer avgränsade verksamheter och områden. Utredningen har i tidigare kapitel riktat uppmärksamheten mot några sådana

områden och föreslagit att dessa områden skall ges en särställning vid planeringen av samhällets krishanteringsinsatser.

Trots detta måste man konstatera att elförsörjningen har en avgörande betydelse för samhällets funktionsförmåga och medborgarnas säkerhet. Elförsörjningen är grundläggande för flertalet verksamheter i samhället. Som framgått av tidigare avsnitt uppvisar elförsörjningen dessutom en betydande sårbarhet för avsiktliga hot i form av sabotage och annan skadegörelse samt för olika typer av väderfenomen. Långsiktiga klimatförändringar kan dessutom öka stam- och regionnätens sårbarhet för väderstörningar.

Dessa omständigheter medför enligt utredningens uppfattning att elförsörjningen bör vara en högprioriterad verksamhet inom säkerhets- och beredskapsområdet. Utredningen har därför föreslagit att säkerhetskraven på elförsörjningen skärps och att tillsynsorganisationen inom detta område skall reformeras. Utredningen förutser också att utökade resurser måste tillföras säkerhets- och beredskapsarbetet inom detta område för att sårbarheten inom elförsörjningen skall kunna nedbringas till rimliga nivåer.

6.6 Sammanfattning och förslag

Utredningen har i detta kapitel behandlat sårbarheten i den tekniska infrastrukturen och redovisat vissa åtgärder för att höja säkerheten inom detta område. Utredningen har också konstaterat att det finns anledning att ta ett samlat grepp om säkerhets- och beredskapsfrågorna inom den tekniska infrastrukturen. Detta beror på att det finns starka beroendeförhållanden mellan olika system och tjänster inom detta område. Utredningen konstaterar också att nuvarande funktionsindelning inom det civila försvaret kan ha försvårat arbetet med att skapa samordnade lösningar för en ökad säkerhet inom den tekniska infrastrukturen.

Utredningen har dels redovisat specifika bedömningar och slutsatser avseende elförsörjningen och telekommunikationerna dels redovisat en övergripande strategi för att öka säkerheten inom den tekniska infrastrukturen. IT-säkerhetsfrågorna behandlas ingående i kapitel 7.

Vad gäller elförsörjningen har utredningen konstaterat att säkerheten i denna verksamhet måste förbättras. Detta gäller såväl elsystemets förmåga att motstå olika typer av väderfenomen som dess förmåga att motstå sabotage och olika typer av krigshandlingar. Utredningen har också konstaterat att lagstiftningen bör ses över i

syfte att skärpa säkerhetskraven. Vidare bör myndighetsorganisationen inom tillsynsområdet ses över i syfte att åstadkomma en effektivare tillsyn och en starkare prioritering av säkerhetsaspekterna i den tillsyn som redan bedrivs.

Vad gäller telekommunikationerna har utredningen konstaterat att det råder en viss osäkerhet om hur sårbar denna verksamhet är. Digitaliseringen av telekommunikationerna och konvergensen mellan telekommunikationer och IT-verksamhet har medfört att sårbarheten för IT-relaterade hot har ökat. Utredningen konstaterar vidare att telekommunikationerna är sårbara för omfattande och långvariga elavbrott. PTS satsningar på reservkraft bör enligt utredningens uppfattning utökas och ges en annan inriktning är nu. Utredningen anser också att det även i fortsättningen finns anledning att satsa på ett kvalificerat fysiskt skydd för viktiga anläggningar i telenätet.

Utredningen redovisar en övergripande strategi för att höja säkerheten inom den tekniska infrastrukturen. Strategin omfattar nedanstående åtgärder:

1. Lagstiftningen bör ses över i syfte att skärpa och precisera de säkerhetskrav som ställs på olika delar av den tekniska infrastrukturen.
2. Tillsynen av olika verksamheter inom den tekniska infrastrukturen bör effektiviseras.
3. Användare som har mycket höga krav på säkerhet i den tekniska infrastrukturen bör ställas inför skärpta krav på att de skall anskaffa reservanordningar.
4. Planeringen av det säkerhets- och beredskapsarbete som gäller den tekniska infrastrukturen bör samordnas bättre än idag.
5. Ökade resurser bör satsas på säkerhets- och beredskapsarbete vad gäller den tekniska infrastrukturen.
6. Elförsörjningen bör ges högsta prioritet i samhällets satsningar på säkerhets- och beredskapsarbete.